

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'ÉVOLUTION DE L'IDÉE D'INTÉRÊT LOCAL

DANS LA

CONSTITUTION DU RÉSEAU FERRÉ FRANÇAIS

ET

LE PROJET DE LOI DE 1910

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mardi 29 avril 1913, à 2 heures

PAR

René BRESSON

Président : M. BEAUREGARD, professeur.

*Suffragants : { MM. DESCHAMPS, professeur.
JÈZE, professeur-adjoint.*

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, rue Soufflot, PARIS-5^e

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1913

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'ÉVOLUTION DE L'IDÉE D'INTÉRÊT LOCAL

DANS LA

CONSTITUTION DU RÉSEAU FERRÉ FRANÇAIS

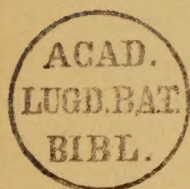
ET

LE PROJET DE LOI DE 1910

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mardi 29 avril 1913, à 2 heures



PAR

René BRESSON

Président : M. BEAUREGARD, professeur.

*Suffragants : { MM. DESCHAMPS, professeur.
JÈZE, professeur-adjoint.*

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, rue Soufflot, PARIS-5^e

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1913

L'ÉVOLUTION DE L'IDÉE D'INTÉRÊT LOCAL

DANS LA

CONSTITUTION DU RÉSEAU FERRÉ FRANÇAIS

ET LE PROJET DE LOI DE 1910

INTRODUCTION

Limitation et définition du sujet. Les différents intérêts en jeu dans la constitution d'un réseau ferré. Les phases principales du mouvement de création des chemins de fer depuis les origines jusqu'aux premières tentatives de décentralisation.

§ 1. — DÉLIMITATION DU SUJET.

Nous sommes trop habitués aujourd'hui au rôle capital joué par les chemins de fer dans la vie économique et sociale d'un grand pays comme le nôtre pour nous rendre un compte exact des difficultés qu'a pu rencontrer, à ses débuts, la création du réseau ferré.

On sait cependant que ce réseau n'a pas été constitué sans à-coups, suivant une marche déterminée à l'avance, logique et progressive. Sa création, au contraire, a été constamment soumise à des heurts, à des arrêts, à des changements d'orientation, dont les causes ont été souvent analysées : difficultés matérielles et financières, incrédulité des hommes d'État les plus éminents, préjugés de toutes sortes, etc... Mais, dans l'étude des facteurs de cette histoire mouvementée, un point particulier a été moins souvent mis en valeur : c'est le fait que les chemins de fer, suivant l'époque où l'on se place, suivant la phase de leur développement que l'on considère, n'ont pas toujours eu à répondre à des fins identiques, à satisfaire à des intérêts de même ordre. Les difficultés inhérentes à la mise en application d'une invention nouvelle furent, en effet, encore augmentées par ce fait que les intérêts dont il importait de tenir compte étaient très distincts, sinon contradictoires. Que l'on se place, en effet, au point de vue économique, administratif ou social, il est constant que, dans un grand pays même très centralisé, la vie des groupements régionaux est dans une assez large mesure indépendante de l'existence de la nation même. De là, pour le Gouvernement, la nécessité de distinguer, chaque fois qu'il s'agit de prendre une mesure économique ou administrative importante, entre l'intérêt national et l'intérêt régional.

La question s'est posée en matière de chemins de fer dans des conditions particulièrement intéressantes. Tout d'abord, et c'était logique, on construisit de grandes lignes reliant Paris aux principales villes du littoral et des frontières. C'est donc l'intérêt national, la conception centralisatrice qui l'emporta à l'origine. Mais quand les artères principales eurent été ouvertes à l'exploitation, les intérêts régionaux se firent jour et jouèrent depuis ce moment jusqu'à l'époque actuelle un rôle considérable dans la constitution du réseau ferré. C'est précisément ce rôle des intérêts régionaux que nous voulons étudier ici : notre point de départ véritable sera l'évolution qui, vers 1860, substitua aux préoccupations d'ordre exclusivement général, des conceptions d'ordre local.

Il y a lieu, en effet, d'observer que ce mouvement ne s'est pas manifesté seulement dans les conditions d'établissement des lignes, dans la législation, dans le matériel, mais qu'il fut précédé et amené par une évolution psychologique, chez ceux qui cherchaient à diriger le mouvement de création des voies ferrées, évolution de mentalité en quelque sorte, à laquelle participèrent dans la suite les financiers, les ingénieurs et le gros public.

L'objet du présent travail peut donc être délimité de la manière suivante : nous voulons étudier la naissance et les progrès des conceptions régionalistes, dès le moment où elles ont pu dans une certaine me-

sure se substituer aux conceptions d'intérêt général. Au cours de cette étude qui nous conduira à l'époque actuelle, nous verrons l'intérêt local, tout d'abord négligé, prendre une place de plus en plus large dans la construction des chemins de fer. Nous examinerons plus spécialement les moyens employés par les pouvoirs publics pour favoriser cette évolution et nous serons amenés à envisager les principes généraux des lois qui ont successivement régi la matière. Cette étude des étapes de la législation prend aujourd'hui un intérêt nouveau puisqu'un projet de loi, voté par la Chambre et soumis actuellement au Sénat, est sur le point de modifier sensiblement le régime légal des voies ferrées d'intérêt local. Bien que le texte n'en soit pas encore définitif, nous consacrerons, en terminant, quelques développements aux dispositions essentielles de ce projet de loi.

§ 2. — LES PREMIERS CHEMINS DE FER.

L'histoire nous apprend que les premières conceptions décentralisatrices ne sont apparues que vers 1860: jusque-là, l'intérêt général était seul envisagé. Étant donné le but bien déterminé de notre étude, cette date de 1860 doit en constituer le véritable point de départ; mais, il est difficile de se faire une idée exacte des conditions dans lesquelles des tendances nou-

velles se sont fait jour, si l'on ne se rend pas compte de l'état de choses qui a précédé leur apparition. C'est pourquoi nous voulons dans cette introduction même, retracer à traits rapides la formation première du réseau d'intérêt général pendant la période qui s'étend de 1842 à 1860.

Des essais de chemins de fer avaient eu lieu dans les premières années de la Monarchie de Juillet. Mais les lignes construites à ce moment n'avaient qu'un caractère purement expérimental ; il s'agissait d'adapter la locomotive, l'engin merveilleux nouvellement créé, à la circulation sur rails, sur ce que l'on appelait déjà les « chemins de fer ». La traction s'y effectuait au moyen de chevaux : l'emploi des machines paraissait chimérique et dangereux. Il fallut plusieurs années pour vaincre les préjugés et pour créer, avec traction par locomotives, quelques lignes qui ne répondaient d'ailleurs qu'à des besoins purement industriels et locaux.

Elles permirent cependant de se faire une idée des avantages que pourrait procurer l'établissement des grandes voies ferrées : on comprit la nécessité de créer des lignes plus importantes. Dès ce moment, le pouvoir central estima qu'il était de son devoir de prendre en main la création du réseau ferré, œuvre d'utilité nationale, exigeant des vues d'ensemble et une direction unique. Les discussions passionnées auxquelles donna lieu, de 1832 à 1840 et particuliè-

rement en 1838, l'organisation du régime des chemins de fer en France, montrent que, toujours, le législateur entend diriger suivant un plan déterminé la constitution du réseau. C'est de ce principe que résulte la prédominance de l'intérêt général et de l'esprit de centralisation dans cette première période de la construction des chemins de fer. Il y a là une conséquence naturelle de notre centralisation administrative et de la place prépondérante occupée par la capitale dans la vie économique de notre pays.

D'autres nations ont montré que l'on pouvait concevoir une marche toute différente. C'est ainsi que l'Angleterre a laissé l'initiative privée agir librement, construire les lignes dont le besoin se faisait le plus fortement sentir, celles où la rémunération du capital engagé semblait devoir être la plus élevée. Pour cette raison, dans ce pays, les intérêts locaux et régionaux ont souvent bénéficié les premiers de la construction des voies ferrées. En France, au contraire, dès le moment où il fut question d'adopter un plan d'ensemble pour le premier réseau à créer, on estima qu'il fallait tout d'abord donner satisfaction aux intérêts généraux du pays en reliant la capitale aux frontières, aux ports, aux grandes villes et en établissant de grandes voies de transit suivant les directions les plus importantes du commerce international.

Ces principes, qui dominant toute la discussion

générale de 1838, se retrouvent aussi dans l'exposé des motifs du projet de loi déposé par le Gouvernement : « On a considéré d'abord que les chemins de fer sont principalement destinés au transport des voyageurs : il importait donc de relier Paris, le siège du Gouvernement, avec les grands centres de population. En second lieu... la France est essentiellement destinée à devenir le terrain d'un transit considérable, soit de l'Océan sur la Méditerranée, soit de l'Océan et de la Méditerranée sur les provinces de l'Allemagne, sur la Suisse et l'Italie. Il était donc nécessaire que les lignes de ces deux grands transits fissent partie du réseau dont la création doit être considérée comme intimement liée avec les plus hautes considérations d'intérêt général. » De même, dans la discussion sur le projet de loi déposé le 7 février, et qui devait devenir la grande loi du 11 juin 1842, M. Talabot définissait de la manière suivante le but à atteindre par la construction des chemins de fer : « Les conditions que le Gouvernement a posées pour la détermination du classement des grandes lignes sont très simples ; elles ont été ainsi définies : traverser la France du Nord au Sud, de l'Est à l'Ouest cela a été son premier but. Le second a été de réunir le siège du Gouvernement aux grands centres de population pour y diriger l'action de l'autorité et transporter en peu d'heures les forces du pays sur les points menacés ; c'est là le second but qu'il s'est

proposé. Le troisième, il ne l'a indiqué qu'en passant, c'est d'augmenter les échanges. » Si l'on rapproche ces paroles de certains passages de l'exposé des motifs, qui considère les trois buts ci-dessus comme « répondant évidemment aux besoins de la communauté tout entière », on peut se rendre compte des conditions dans lesquelles on allait établir le premier réseau ferré.

Sous l'influence de ces considérations d'intérêt général et de cet esprit centralisateur, la loi du 11 juin 1842 classe un ensemble de lignes qui constituent aujourd'hui encore les principales artères de notre système de voies ferrées :

1° De Paris : sur la frontière de Belgique, par Lille et Valenciennes ; sur l'Angleterre par un ou plusieurs points du littoral à déterminer ultérieurement ; sur la frontière d'Allemagne par Nancy et Strasbourg ; sur la Méditerranée par Lyon, Marseille et Cette ; sur la frontière d'Espagne par Tours, Poitiers, Angoulême, Bordeaux et Bayonne ; sur l'Océan par Tours et Nantes ; sur le centre de la France, par Bourges ;

2° De la Méditerranée, sur le Rhin, par Lyon, Dijon et Mulhouse ; de l'Océan sur la Méditerranée par Bordeaux, Toulouse et Marseille.

« Ce réseau, dit encore l'exposé des motifs, nous paraît répondre aux besoins généraux du pays. Il suffira, nous l'espérons, pour réaliser, en grande partie du moins, les destinées auxquelles la

France est appelée par sa position géographique. »

Ainsi s'affirmaient les deux grands principes dominants de la période qui nous occupe : établir des relations de transit et relier Paris, centre économique, politique, industriel et commercial, aux grandes villes du territoire.

Nous n'avons pas à nous occuper ici des conditions dans lesquelles fut exécuté le plan d'intérêt général institué par la loi de 1842. On sait d'ailleurs que, malgré les crédits votés par les Chambres pour commencer les travaux, l'industrie privée resta tout d'abord indifférente. Puis, sur l'initiative des Anglais, ce fut de 1844 à 1847 un engouement irréfléchi de la part de nos capitalistes qui amena de toutes parts la constitution de Sociétés de chemins de fer. La crise financière et industrielle de 1847, bientôt aggravée par la Révolution de 1848, fit succéder à cet enthousiasme le découragement le plus complet. L'État dut venir au secours des compagnies pour leur fournir des avances, ou, dans certains cas, pour racheter les lignes concédées; on discuta même longuement le rachat général de tous les chemins de fer.

Enfin, la reprise des affaires en 1852 permit la constitution des grandes compagnies dont les conventions de 1859, en inaugurant le système des garanties d'intérêts, véritable cheville ouvrière du régime des chemins de fer français, consacrèrent l'existence.

Pendant la période que nous venons de parcourir rapidement, la législation fondamentale des voies ferrées s'était constituée par la loi du 15 juillet 1845 et l'ordonnance du 1^{er} novembre 1846. Il faut remarquer que cette loi était en parfaite harmonie avec les tendances générales que nous avons notées plus haut : elle s'opposait, en effet, d'une façon absolue à tout essai de décentralisation, tant par les obstacles qu'elle opposait à la constitution des lignes secondaires que par les règles très strictes auxquelles elle soumettait leur construction et leur exploitation. On ne connaissait alors qu'un seul type : la grande ligne d'intérêt général ; pour celle-là seule, on avait légiféré. La ligne d'intérêt local n'avait pas encore trouvé sa formule en soumettant l'une et l'autre aux mêmes règles, la législation de 1845 s'opposait à l'éclosion de la seconde.

Le nouveau réseau déterminé par les conventions de 1859 se composait de lignes très importantes mais qui, par leur nature même, n'étaient que le complément du programme de 1842. Elles ne pouvaient donner satisfaction aux intérêts de toutes les populations des régions traversées. D'autre part, le réseau ainsi constitué paraissait avoir atteint tout le développement que réclamait à cette époque l'intérêt général. Au 1^{er} janvier 1865, la longueur totale des lignes concédées était de 21.060 kilomètres sur lesquels 19.435 kilomètres aux six grandes compagnies.

La longueur totale des lignes en exploitation était au 31 juillet de la même année de 13.370 kilomètres. Une nouvelle longueur de 500 kilomètres devait être terminée en 1865 et 1.300 kilomètres en 1866, de sorte qu'en moins de dix-huit mois, la longueur exploitée devait représenter une étendue de plus de 15.000 kilomètres composant les principales artères du mouvement commercial de la France.

PREMIÈRE PARTIE

LES CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT LOCAL CONCEPTIONS ET PRINCIPES

CHAPITRE PREMIER

L'intérêt local

§ 1. — LES ORIGINES DE L'IDÉE D'INTÉRÊT LOCAL EN MATIÈRE DE CHEMIN DE FER.

Les conventions de 1859 constituaient provisoirement l'aboutissement de l'œuvre poursuivie par le pouvoir central. La France allait être dotée d'un réseau de lignes essentielles destinées à relier Paris aux villes principales du territoire, aux réseaux étrangers, aux ports. Mais, dès cette époque, l'exécution de ce réseau qui ne faisait que traverser sur certains points déterminés les diverses parties de la France, provoquait, chez les populations éloignées des grandes artères de circulation, le besoin d'être reliées à ces routes nouvelles. Ces grandes lignes, en effet, en emportant au loin les produits des localités qu'el-

les desservait, accroissaient dans des proportions considérables leur prospérité et les populations non desservies ne pouvaient que rechercher avec ardeur le moyen de jouir à leur tour des avantages de la voie ferrée.

Ce sentiment bien naturel était encore rendu plus intense par un événement économique d'une portée considérable : nous voulons parler de la signature avec l'Angleterre des fameux traités de commerce de 1860 ; ces traités donnaient, en effet, à notre politique douanière une orientation nouvelle, en substituant les tendances libre-échangistes aux principes protectionnistes qui jusqu'alors n'avaient cessé d'être adoptés par nos gouvernements successifs. Les portes de la France s'ouvrirent aux produits étrangers, et, tout naturellement, l'accroissement de l'importation provoqua une extension correspondante du mouvement d'exportation. L'augmentation du trafic sur les chemins de fer, en multipliant les échanges, exerça, à son tour, une action sur le régime douanier et accéléra la marche vers la suppression des barrières qui s'opposaient encore à la circulation des produits.

Le trafic intensif dont nos quelques grandes lignes furent les instruments, exerça sur les contrées environnantes une attraction de plus en plus forte : les produits agricoles et industriels de l'intérieur de la France se trouvèrent attirés vers les grandes lignes,

pour être portés soit vers Paris, soit vers l'étranger, en même temps, que d'autres produits, venus de loin, pénétraient dans des régions où les ressources locales avaient eu jusque-là une part prépondérante dans l'alimentation des marchés.

Pendant les premiers temps, l'industrie des rouliers auxquels les chemins de fer ont enlevé en grande partie le transport des marchandises vers les frontières, se concentra dans le transport des marchandises aux différentes gares des régions traversées par les grandes lignes. Mais le transport par rouliers parut beaucoup trop lent le jour où la connaissance du nouveau système de locomotion eut habitué les esprits à une circulation beaucoup plus rapide. C'est pourquoi l'idée vint tout naturellement aux dirigeants et aux intéressés d'employer également la voie ferrée pour desservir les localités situées dans une certaine zone de chaque côté des diverses grandes lignes : on voulut par ce moyen leur permettre de diriger sur ces grandes lignes par des voies rapides, leurs produits agricoles ou industriels. Évidemment, ce besoin ne se faisait pas impérieusement sentir pour les localités situées dans un rayon maximum de 10 à 12 kilomètres de la grande ligne, distance que les agriculteurs et producteurs pouvaient facilement faire parcourir aller et retour, en une seule étape, par les chevaux qu'ils utilisaient au transport de leurs produits. Mais, au delà de cette distance, le

roulage devenait très lent et très onéreux puisque, dans le délai et dans le prix du transport, il fallait tenir compte de l'obligation pour le roulier de se reposer, avec son attelage, au moins une nuit.

C'est donc principalement pour les régions se trouvant dans cette situation qu'il devint nécessaire de construire de nombreuses petites lignes, qui, de même que des affluents, apporteraient à la grande ligne le trafic des localités circonvoisines.

Ces petites lignes constituèrent, à proprement parler, des lignes d'intérêt local. C'est donc à cette époque que l'on commença à construire le réseau dont nous nous proposons d'étudier la création et l'évolution. En France, le premier pas dans la voie nouvelle fut réalisé par la loi du 12 juillet 1865, mais, dans la période qui s'étend de 1859 à 1865, les problèmes qu'eurent à résoudre les hommes qui dirigeaient l'évolution du réseau ferré français furent nombreux, complexes et pour eux inattendus.

C'est, en effet, pendant cette période préparatoire que ces hommes eurent à envisager les grandes questions qui aujourd'hui nous apparaissent comme absolument résolues et qui avaient trait au rattachement des grandes artères ferrées aux diverses régions intermédiaires. Ces problèmes, il est nécessaire que nous les exposions ici d'une façon théorique de manière à faire ressortir quelle fut la portée de l'effort fourni par les créateurs de notre réseau d'intérêt lo-

cal et les raisons pour lesquelles les premières méthodes adoptées n'ont donné que des résultats décevants.

Dans cette étude théorique et préliminaire, nous commencerons par rechercher une définition exacte de la ligne d'intérêt local ; nous examinerons ensuite les caractères spéciaux que doit présenter le chemin de fer d'intérêt local et enfin les voies et moyens les plus propres à faciliter sa création.

§ 2. — DÉFINITION DU CHEMIN DE FER D'INTÉRÊT LOCAL.

Pour donner satisfaction aux revendications légitimes des populations non desservies par les voies ferrées d'intérêt général, et entreprendre par une décentralisation effective l'achèvement de notre réseau ferré, on se trouvait en présence d'une difficulté très sérieuse : les premières lignes avaient été construites en vue d'un trafic considérable ; comme elles répondaient aux besoins d'une circulation très intense, on avait cru pouvoir consacrer à leur établissement des sommes très importantes ; l'expérience a confirmé les prévisions et les recettes réalisées ont été suffisantes pour couvrir les frais d'exploitation élevés, et rémunérer à un taux convenable les capitaux engagés.

Or, il est certain qu'en France, et la situation au-

rait été à peu près la même dans tous les pays, on ne pouvait espérer pour les lignes secondaires des recettes aussi considérables. On a pu estimer à une somme comprise entre 200.000 et 300.000 francs par kilomètre les frais d'établissement des lignes des grandes compagnies. Il était impossible d'espérer pour les petites lignes destinées à compléter le réseau d'intérêt général un produit brut suffisant pour rémunérer un capital aussi important, et, d'autre part, pour couvrir des frais d'exploitation élevés : il est certain, en effet que l'exploitation régulière d'une ligne normale comporte un certain nombre de conditions inéluctables qui ne permettent pas d'abaisser les dépenses au-dessous d'une certaine limite.

Fallait-il, dans ces conditions, renoncer à construire de nouvelles lignes et se contenter des modes de transport anciens pour amener à l'artère principale le courant industriel ou agricole afférent à tout un district ? Ou bien, la collectivité devait-elle s'imposer des sacrifices énormes pour doter les régions non desservies d'un réseau ferré dont les déficits futurs d'exploitation seraient connus d'avance ? On a dit, avec juste raison, qu'un chemin de fer est un instrument qui doit, sous peine de manquer à son but, se proportionner au travail qu'il est appelé à accomplir. Or, il est certain que l'instrument créé pour les lignes à grand trafic répondait admirablement à son but : c'était un puissant appareil de transport auquel

il était nécessaire de donner beaucoup de travail. En revanche, il ne pouvait être employé avec fruit pour les relations secondaires qu'il s'agissait d'établir, ramifications ou affluents des réseaux principaux. Pour ces besoins nouveaux, il fallait imaginer un instrument nouveau, en harmonie avec le travail restreint auquel il devait satisfaire et d'un prix assez bas pour trouver une rémunération suffisante dans un faible trafic. Il s'agissait de créer ce que l'on a appelé très justement *l'outil des petits transports* et, pour cela, on devait avant tout rechercher l'économie de construction et d'exploitation : cette économie ne pouvait être réalisée que par des systèmes entièrement différents de ceux jusqu'alors mis en œuvre.

Une distinction absolue s'impose donc entre les deux sortes de lignes : d'une part, la ligne d'intérêt général à grand trafic, à produit brut considérable, avec une circulation de trains complets ; d'autre part, la ligne dite d'intérêt local, avec un trafic et des recettes très modestes, et par suite des conditions d'établissement et d'exploitation aussi simplifiées que possible. Cette distinction doit être la base de tous les plans d'organisation grâce auxquels on peut espérer mettre les chemins de fer à la disposition de toutes les populations et particulièrement des populations rurales. C'est par ce moyen seulement que l'on pourra parvenir à une décentralisation rationnelle et effective des moyens de transport. La ligne

d'intérêt local ne devra pas être en quelque sorte une réduction de la ligne d'intérêt général avec les mêmes procédés, les mêmes principes directeurs, la même législation ; les deux types devront au contraire différer dans leur principe même, comme différent les usages auxquels ils sont destinés.

Mais, dans quel cas une ligne devra-t-elle être considérée comme d'intérêt local ? C'est ce qu'il importe de préciser. Il a été dit à la tribune législative qu'il était bien difficile de définir ce qu'on entendait par intérêt général et intérêt local en matière de chemins de fer. Où finit l'un ? Où commence l'autre ? Il est certain que l'établissement d'une voie de transport quelconque est d'intérêt général, car tout habitant est intéressé à pouvoir arriver, même à une ferme, par un bon chemin.

En réalité, pour établir sur des bases rationnelles la distinction entre les lignes d'intérêt général et les lignes d'intérêt local, il importe de se placer à un double point de vue : d'une part, il faut considérer le but poursuivi et, d'autre part, envisager les conditions d'établissement de ces lignes. Au point de vue légal, un chemin de fer est d'intérêt général ou d'intérêt local selon qu'il a été classé dans l'une ou l'autre de ces catégories par l'autorité administrative compétente, de même que les routes appartiennent à la grande ou à la petite voirie d'après leur classement. Au point de vue juridique, nul autre critérium n'a pu

être dégagé. M. Le Hon, rapporteur du projet qui devint la loi de 1865 sur les chemins de fer d'intérêt local, avait prétendu caractériser cette catégorie de voies ferrées par ce fait qu'elles étaient construites avec le concours financier des Conseils généraux et des Conseils municipaux. Mais, en fait, l'expérience a démontré que certaines lignes, incontestablement d'intérêt local, se sont constituées, en raison des conditions particulièrement favorables qui présidaient à leur création, uniquement à l'aide des fonds fournis par les concessionnaires et sans le secours des budgets départementaux ou communaux.

En conséquence, par un avis du 24 octobre 1872, maintes fois cité, le Conseil d'État a définitivement rejeté le critérium proposé par M. Le Hon, « considérant qu'on ne peut faire dépendre le caractère d'un chemin de fer d'intérêt local de l'initiative prise par un Conseil général, même en y joignant le concours pécuniaire des localités intéressées ; que si le concours des départements et communes semble, d'après le rapport fait au Corps législatif, sur le projet de loi, devoir constituer une des conditions nécessaires de cette classification des chemins de fer, il faut reconnaître qu'au moment où la loi a été présentée, les faits constatés sur les lignes secondaires des grands réseaux ne permettaient pas d'espérer que l'on rencontrerait des chemins de fer d'intérêt local pouvant se suffire par leurs propres revenus sans le concours de sub-

ventions ou de garanties d'intérêt et que, d'autre part, le concours des départements et des communes pourrait se réduire à des proportions insignifiantes et absolument inefficaces. »

Ce n'est donc pas le concours financier des administrations régionales ou locales qui caractérise les chemins de fer d'intérêt local et les dispositions de la loi de 1880 actuellement en vigueur, et que nous étudierons au cours de notre exposé, ne fournissent aucun argument nouveau en faveur de cette thèse. Cette loi, d'ailleurs, pas plus que les textes antérieurs, ne donne une définition précise du chemin de fer d'intérêt local. C'est donc bien, au point de vue juridique, le classement, qui assigne aux lignes de chemins de fer leur place parmi les voies d'intérêt général ou d'intérêt local. Mais, envisagée à ce point de vue, la question résolue juridiquement reste entière en ce qui concerne le côté pratique. Dans une certaine mesure, en effet, on définit ainsi la cause par l'effet. Le classement, en réalité, n'est qu'une résultante. Il importe donc de déterminer pourquoi telle voie sera classée parmi les chemins de fer d'intérêt général, pourquoi telle autre sera classée au nombre des chemins de fer d'intérêt local. On pourrait répondre, envisageant la question de très haut : le chemin de fer d'intérêt général est celui dans la création duquel le pouvoir central joue un rôle prépondérant, le chemin de fer d'intérêt local celui dans la

constitution duquel l'initiative des autorités départementales et communales joue un rôle essentiel. La législation en cette matière a varié, mais le principe de cette distinction s'est toujours manifesté depuis l'apparition des premières lignes d'intérêt local. « Le chemin de fer d'intérêt local, dit M. Berthélemy, est celui dont la construction est décidée et effectuée avec la procédure et par les voies et moyens propres à la voirie vicinale. »

Mais cette réponse n'indique pas encore en quoi consiste la cause initiale de la distinction. Il est, en effet, évident que si le législateur a été amené à établir deux réglementations administratives distinctes s'appliquant aux diverses lignes du réseau ferré c'est que la nature des choses assigne à ces voies de communication des rôles différents. C'est donc dans le domaine des faits que nous trouverons la véritable origine de la distinction entre les chemins de fer d'intérêt général et d'intérêt local. Nous plaçant à ce point de vue réaliste, nous sommes amenés à poser le principe que la cause logique du classement d'une ligne dans l'une ou l'autre de ces catégories réside essentiellement dans la *nature du service* qu'elle doit effectuer, suivant qu'elle se borne à mettre en communication entre elles les localités traversées ou qu'elle doit satisfaire à un mouvement de transit qui vient d'endechà et qui va au delà. C'est le service de *transit* qui établit l'intérêt général d'un chemin de fer,

et toute ligne qui n'a pas de transit est nécessairement d'intérêt local quel que soit son mode de construction.

Cette distinction, si elle avait été faite par les fondateurs de notre réseau ferré, aurait évité bien des errements fâcheux. En se reportant en arrière, en effet, on constate que les principales difficultés auxquelles s'est heurté l'établissement de nos chemins de fer provinrent principalement de la méconnaissance de ces principes fondamentaux.

On voit que, sur les grands réseaux, il s'est établi tout naturellement des services à grande vitesse admirablement organisés, qui répondaient aux besoins d'un mouvement très rapide suivant les grandes directions de Paris aux frontières et aux ports. En dehors de ces grands courants de circulation, les grandes compagnies ne semblent pas avoir fait de distinction entre les lignes secondaires présentant un mouvement de transit restreint, et d'autres lignes plus modestes encore destinées à satisfaire seulement des intérêts locaux ou régionaux. Ces deux dernières catégories de lignes, ayant les unes et les autres des trafics faibles bien que différents par leur nature, ont été exploitées dans les mêmes conditions défectueuses pour toutes. Si l'on avait fait une distinction rationnelle, on aurait été amené à débarrasser les grandes compagnies de toutes les lignes sans transit qui sont pour elles une source de déficits d'autant plus grands

qu'elles sont mal outillées pour les exploiter : on aurait confié toutes ces lignes à d'autres entreprises, placées dans des conditions différentes et capables de tirer un meilleur parti d'un trafic restreint. Par contre, on aurait pu demander aux grandes compagnies, libérées de l'entrave des petites lignes sans transit, d'instituer des services à grande vitesse même dans des directions qui ne semblaient pas pouvoir les payer. Cela aurait permis de donner satisfaction à un service qui est essentiellement d'intérêt général et qui commence aujourd'hui seulement à s'organiser d'une manière complète : celui du mouvement transversal aux grandes directions ; telles sont les communications de Lyon à Bordeaux, de Nantes à Lyon, de Lille à Dijon, de l'Est et de l'Ouest de la France vers les ports de la Manche, etc.

Mais l'établissement des voies de ce genre incombe au pouvoir central, lequel ne devrait pas confondre, comme il l'a fait trop souvent, l'intérêt national avec l'intérêt de la capitale.

Ce qui nous intéresse, c'est l'étude de ce réseau, affluent des grandes lignes, destiné à pénétrer dans toutes les parties du territoire, même les plus déshéritées, pour les relier aux grandes artères ferrées et leur permettre de participer ainsi aux progrès économiques du pays.

CHAPITRE II

Ce que doit être un chemin de fer d'intérêt local

§ 1. — L'INSTRUMENT DES PETITS TRANSPORTS.

Ce réseau d'intérêt local, son nom l'indique, c'est aux autorités régionales et communales qu'il appartient, sinon de le créer de toutes pièces, du moins d'effectuer les travaux préliminaires à sa constitution. C'est donc bien une évolution vers la décentralisation administrative qui a permis sa création. Cela résulte de l'étude des caractéristiques des lignes d'intérêt local et des conditions dans lesquelles doivent être réalisées la construction et l'exploitation de ces lignes. Simplicité, économie, tels sont les caractères essentiels qui doivent distinguer ces voies, lesquelles, on l'a dit parfois, doivent se réduire aux proportions d'une « entreprise de roulage à vapeur ». Telle était l'idée, d'ailleurs très juste, que l'on se faisait du rôle des chemins de fer d'intérêt local au moment où leur utilité devenait indiscutable. On cherchait le moyen de mettre les chemins de fer à la disposition des populations rurales et industrielles non

desservies par les grandes lignes. De nombreux rapports, adressés notamment à la Société des Agriculteurs de France, définissent les caractères de ces chemins de fer économiques. Nous en extrayons quelques passages qui peuvent, mieux que d'autres documents, nous permettre de saisir la pensée des fondateurs de ces chemins de fer. Certaines des idées qui y sont exposées, celles par exemple qui sont relatives à la largeur de la voie, n'ont pu, par suite des circonstances, recevoir une application complète ; mais, les principes généraux admis à cette époque n'en constituent pas moins aujourd'hui encore la base rationnelle du régime des chemins d'intérêt local.

« Pour exprimer, disait-on, la pensée qui doit dominer dans l'établissement d'un chemin de fer à exploitation très restreinte, il faudrait, en quelque sorte, prendre la contre-partie de ce qu'on entend vulgairement par chemin de fer :

« En effet, pour le voyageur, le chemin de fer c'est l'extrême rapidité des communications, c'est la marche à 50 ou 60 kilomètres par heure, c'est la place toujours assurée sans se préoccuper de la faire rettenir... Le chemin de fer économique, lui, marchera à la vitesse de nos anciennes malles-postes, sa longueur toujours restreinte ne donnant aucun intérêt à de grandes vitesses ; il aura également plus de places qu'il ne sera nécessaire, mais il ne pourra être tenu de faire ajouter un wagon pour quelques

voyageurs, ce qui obligera à retenir les places les jours d'encombrement.

« Pour les marchandises, le chemin de fer, c'est le transport à 3 ou 4 centimes par tonne et par kilomètre : on ne peut obtenir ce prix qu'en transportant de très grandes quantités de marchandises au moyen de grosses machines, de gros rails pour les porter, de wagons de 10 à 15 tonnes ; ces grandes quantités de marchandises ne s'obtiennent que par une accumulation dans les magasins des gares ; les premiers colis livrés sont obligés d'attendre les derniers avant d'être expédiés, d'où cette tolérance si préjudiciable aux expéditeurs de denrées périssables : les délais de transport bien supérieurs au temps nécessaire pour le parcours de la distance.

« Le chemin de fer économique n'a pas de gares, pas de magasins, donc pas d'accumulation de marchandises. Il doit remplacer le roulage et rendra encore de grands services en prenant 20 ou 25 centimes pour des transports qui coûtent deux ou trois fois plus. Ses trains, toujours mixtes, emporteront la marchandise sitôt remise et elle sera délivrée aussitôt arrivée. Son matériel, ne transportant que de faibles charges, sera léger, ce qui permettra de faire des économies sur la construction de la voie et s'il y avait encombrement, on multiplierait les trains.

« L'opposition entre les deux systèmes ne s'arrête pas là. Les chemins de fer existants mettent générale-

ment en communication les grands centres populeux qui tiennent en réserve des approvisionnements de marchandises attendant l'occasion de se placer avantageusement et fournissant un élément presque régulier de transport : le chemin de fer économique ne reliera que des villages ou des usines, emportant les produits de la terre ou des fabriques, au fur et à mesure des réalisations : encombré dans certains moments, il marchera presque à vide dans d'autres.

« L'établissement de la plus petite ligne entraîne d'un côté des enquêtes, des expropriations forcées, des travaux d'art, des bâtiments, des clôtures, des barrières ; de l'autre, il suffira d'une simple concession de l'accotement des routes par le Conseil général, avec élargissement s'il est nécessaire et rectification si les pentes sont trop fortes.

« L'opposition dans l'exploitation sera plus sensible encore : dans le chemin de fer tel qu'il existe, des trains de voyageurs express et rapides, directs, omnibus, mixtes — à marchandises, directs ou de station — dans l'autre, le même train mixte, toujours la même vitesse ; pas de gares ni de stations ; aucune clôture puisque le rail est le plus souvent sur la voie publique qui doit rester accessible à tous les riverains ; du reste, le train n'allant pas plus vite qu'une voiture peut s'arrêter devant tous les obstacles.

« Pas plus de règlements absolus pour les départs et le parcours que dans les voitures publiques, pas

de billets ; recette faite en marche comme sur les omnibus et sur les bateaux ; arrêt sur signal à des points déterminés de la ligne ; garages aux points d'arrêt, généralement situés au croisement des chemins pour permettre le chargement à l'avance des wagons que la machine prendra en passant.

« La machine ne partira pas à moitié chargée en prévision d'une forte rampe à monter pendant quelques centaines de mètres ; elle prendra sa charge normale et, au pied de la rampe, le train sera coupé et monté en deux parties : c'est l'opération du « billage » bien connue des rouliers.

« Enfin, pour le personnel, autant que possible des agents intéressés au résultat à obtenir. Les bureaux de correspondance seront établis chez un commerçant de village ; il recevra les colis de messageries, les demandes de wagons à laisser aux garages, fournira les renseignements et sera rétribué sur le chiffre des affaires. »

Nous voyons par ces quelques lignes combien nous sommes ici éloignés des préoccupations des fondateurs de nos chemins de fer : et, c'est pour bien montrer ces divergences que nous avons cru devoir entrer dans certains détails qui pourront paraître exagérés, la simplification n'ayant pas encore pu de nos jours être portée jusqu'à ces extrêmes limites. Le point important à noter est que l'on ne songe plus à utiliser toute la puissance que l'on peut donner à l'outil. On

cherche à réduire la dépense assez pour qu'en portant même peu à la foi, on porte encore à des conditions plus avantageuses que celles des moyens existants. Et pour cela, on réduit les proportions de l'instrument en les mettant en rapport avec le travail qu'il aura habituellement à accomplir ; on renonce à tenir compte d'un développement trop éloigné pour lequel on sera d'ailleurs trop heureux de faire de nouvelles dépenses s'il se présente.

Étudié pour donner satisfaction aux intérêts agricoles, cet outil devait suffire au service de *l'intérêt local*, si généralement agricole en France. Ces petits chemins de fer, en effet, peuvent relier les stations à toutes les localités voisines ; ils se prêtent bien mieux au service local que les grandes lignes qui passent souvent à plusieurs kilomètres des lieux habités et l'on pouvait ainsi prévoir le moment où chacune des principales stations de nos grandes lignes aurait été le point d'aboutissement d'une ou plusieurs voies affluentes.

Il semble bien qu'ainsi envisagé, le chemin de fer d'intérêt local doive exclure toute idée de réseau : c'est seulement une communication établie entre un ou plusieurs points déterminés et une station. Pour permettre une bonne exploitation économique, la longueur des lignes doit être très limitée. Enfin, au point de vue des tarifs, une particularité doit être signalée qui peut au premier abord passer pour une

anomalie : il y aura lieu d'abaisser même au-dessous du prix des grandes lignes le prix du transport des voyageurs pour ces petites distances que l'on peut à la rigueur faire à pied. La marchandise, au contraire, n'a que peu de moyens de déplacement : elle paiera ici relativement beaucoup plus que sur les grandes lignes, et encore avec avantage. C'est donc surtout sur le tonnage qu'il faudra compter pour couvrir les frais.

Ce sont précisément ces frais d'établissement et d'exploitation qu'il nous faut examiner maintenant pour nous rendre compte de l'économie que pourront faire réaliser, dans la construction comme dans l'exploitation, les chemins de fer d'intérêt local, tels que nous les avons décrits. Les frais d'établissement d'une grande ligne peuvent être évalués à une somme comprise entre 200.000 et 300.000 francs par kilomètre : nous avons dit déjà que des chiffres aussi considérables ne pouvaient être admis que pour les lignes principales à grand trafic.

Une première économie pourra être réalisée si une législation spéciale vient, pour les chemins de fer d'intérêt local, permettre des dérogations aux exigences administratives. Puis, en raison d'une vitesse et d'une charge moindres, on pourra abaisser les frais de construction en prévoyant, par exemple, des pentes plus fortes, des courbes de plus faible rayon, en n'établissant la plate-forme et les ouvrages d'art que

pour une seule voie, en réduisant au strict minimum les clôtures et les signaux. Enfin, la possibilité de bénéficier, soit de la moindre valeur des terrains à exproprier, soit de la bonne volonté des propriétaires que les avantages à retirer de la voie ferrée peuvent décider à quelques sacrifices, la perception de tarifs plus élevés et définis d'une façon moins étroite, peuvent procurer des économies appréciables.

Cependant, si loin que soit poussée la simplification d'une ligne normale, il y a une limite au-dessous de laquelle on ne peut songer à descendre. M. de Lapparent, qui a consacré aux chemins de fer d'intérêt local d'intéressantes études, cite comme particulièrement favorables les conditions dans lesquelles a été établie la ligne des Landes de Gascogne (1) : relief nul, pas d'ouvrage d'art, des terrains de faible valeur. Malgré cela, les frais de premier établissement se sont élevés à 69.000 francs par kilomètre. Et les calculs montrent que, pour ne pas mettre la ligne en perte, une recette brute de 6.500 francs sera nécessaire. C'est encore beaucoup trop pour la plupart des lignes d'intérêt local dont, bien souvent, le produit kilométrique ne dépasse pas 2.000 francs. Et il faut tenir compte de ce fait que l'exemple choisi est exceptionnel ; d'autres lignes font ressortir des

1. A. de Lapparent. *Les chemins de fer économiques*.

frais de premier établissement variant entre 100.000 et 110.000 francs.

Il faut donc, pour les petits transports, rechercher une solution beaucoup plus économique et cette solution, c'est dans le principe de *la voie étroite* que l'on a cru devoir la chercher. La question n'est pas encore tranchée : les partisans de la voie normale et ceux de la voie étroite discutent aujourd'hui encore avec acharnement. La réduction de la largeur de la voie pour les faibles trafics semble cependant admise par le plus grand nombre et il est difficile de méconnaître au point de vue de l'économie les avantages de la voie étroite. Nous n'avons pas à entrer ici dans des considérations techniques pour tenter de démontrer comme on a voulu le faire souvent que la voie étroite est la condition essentielle de réalisation de l'outil des petits transports. Il nous suffira de savoir que si l'on adopte la voie d'un mètre, le prix moyen du kilomètre peut descendre à 60.000 francs, et même au-dessous dans les conditions les plus favorables.

Dans bien des cas, on pourra réaliser des recettes en corrélation avec ces chiffres et on est ainsi fondé à admettre une première catégorie d'affluents des grandes lignes avec voie d'un mètre. Il est certain cependant que l'importance du courant industriel à prévoir dans bien des districts d'un pays comme le nôtre est loin de légitimer une dépense aussi forte,

si l'on ne peut compter sur l'appui des pouvoirs publics pour contribuer aux charges de premier établissement. Aussi, les fondateurs des voies ferrées d'intérêt local entrevoyaient-ils, pour les trafics très faibles, une solution qui n'a pu trouver qu'une application restreinte. « Faut-il, en pareil cas, écrivait M. Bartholony au moment où l'on s'occupait activement de propager dans les campagnes les bienfaits des chemins de fer, renoncer aux voies ferrées et se contenter de pourvoir aux besoins de la circulation par des voitures roulant sur des routes ordinaires ? Heureusement non, car il existe une troisième catégorie de chemins de fer mieux qualifiés que tous les autres pour recevoir l'épithète d'économiques. Ceux-là seront caractérisés par une réduction plus grande encore de la largeur de la voie. » Le type de 60 centimètres était généralement préconisé comme le plus apte à rendre les services que l'on pouvait demander au chemin de fer d'intérêt local réduit à sa plus simple expression : les premières expériences en avaient été faites en 1832, en Angleterre, où le chemin de fer de Festiniog avait donné les meilleurs résultats. En apportant à la construction et à l'exploitation toutes les simplifications que nous avons déjà étudiées, on estimait que les dépenses d'établissement ne se monteraient pas à plus de 25.000 francs par kilomètre. La voie de 60 centimètres aurait ainsi donné naissance à une seconde catégorie

de lignes d'intérêt local et nous aurions eu ainsi, suivant la voie employée, une classification des lignes composant le réseau ferré d'un pays. Cette classification semble, d'après M. Bartholony, tout indiquée par la nature. « Celle-ci, dit-il, a distribué les eaux en ruisseaux, en rivières, en grands fleuves ; nous avons eu l'idée de diviser nos routes de terre en routes nationales, départementales et en chemins vicinaux. Il faut faire de même pour nos chemins de fer, d'autant plus que le prix en est plus élevé. »

« M. de Lapparent écrivait aussi en 1889 : « S'il était permis de revenir en arrière et de tracer sur nouveaux frais le plan d'organisation de nos voies ferrées, quel réseau à la fois rationnel et prospère il serait possible de concevoir par une combinaison de trois catégories de chemins de fer d'importance progressivement décroissante ! Les lignes à voie normale desservant les grands courants industriels ; les affluents de premier ordre à voie d'un mètre, pour toutes les recettes encore importantes ; enfin les affluents de deuxième ordre, à voie plus étroite encore, capables de pénétrer partout, jusqu'au cœur des usines et des fermes, et de triompher sans ouvrages d'art, de toutes les difficultés du terrain.

« Hélas, au lieu de ce beau rêve rétrospectif, que voyons-nous en réalité ? Que de sommes inutilement dépensées qui imposent aujourd'hui de lourdes charges au budget de l'État et à celui des départements ! »

La voie de 60 centimètres n'a reçu chez nous qu'une application très restreinte. L'Administration s'est opposée d'une manière générale à la construction de lignes de ce genre ; une circulaire ministérielle du 12 janvier 1888 constatait que « le Gouvernement a été amené à reconnaître que pour aider à la prospérité commerciale des chemins de fer d'intérêt local qui, le plus souvent, engagent les finances de l'État, et pour rendre ces voies ferrées véritablement utilisables pour les transports militaires, il devenait indispensable de les approprier par l'adoption d'une largeur de voie unique à la circulation d'un même matériel » et décidait que « cette largeur ne peut être évidemment que celle d'un mètre, entre bords intérieurs des rails, déjà réalisé sur la presque totalité des lignes secondaires existantes ».

Le concours des pouvoirs publics a d'ailleurs permis en France de consacrer des sommes considérables à la construction de lignes peu productives, sans qu'il soit nécessaire de chercher à abaisser au-dessous d'une limite normale les frais d'établissement et d'exploitation. Nous estimons que loin d'avoir entravé le développement du réseau d'intérêt local de la France, cette résistance de l'Administration à l'adoption de la voie de 60 ou 75 centimètres a eu au contraire des résultats très favorables.

La supériorité de la voie d'un mètre sur les types

de largeur inférieure est établie aujourd'hui d'une manière incontestable(1) : la voie d'un mètre permet, nous l'avons dit, de réaliser, par rapport à la voie normale, des économies qui, dans les pays accidentés, sont considérables, tant au point de vue de la construction, par le plus faible rayon des courbes, l'importance moins grande des déblais et remblais, etc., qu'au point de vue de l'exploitation, par la réduction notable des dépenses de matériel roulant. D'une façon générale, l'adoption de la voie d'un mètre a permis, dans les cas de faible trafic, de construire des lignes donnant cependant un certain *produit net*.

Dans ces conditions, on avait pensé qu'en réduisant davantage la largeur de la voie, on pourrait réaliser des économies plus considérables encore : l'expérience a montré qu'il n'en était pas ainsi et qu'il était peu rationnel de sacrifier les avantages qu'offre la voie d'un mètre à la réduction de dépenses qu'entraînerait l'adoption d'une voie plus étroite.

1. La voie de 1 m. 00 a été préconisée pour la première fois d'une manière très affirmative, en 1874 pour la construction du chemin de fer d'intérêt local de Neuilly-en-Thelle à Beaumont (Mémoire de M. A. Sartiaux, Ingénieur des Ponts et Chaussées, chargé des études). Depuis lors, cette ligne a servi de type à toutes les entreprises de même nature. Le rapport présenté au Comité de l'Exploitation technique des chemins de fer par MM. Sartiaux et Banderali, au sujet des chemins de fer de la Corse, a formulé, pour l'établissement de ces lignes, des règles dont on ne s'est guère départi jusqu'à présent.

En effet, ce n'est pas une différence de largeur de la plate-forme de 40 centimètres ou même de 25 centimètres qui peut procurer une économie sensible sur la dépense de premier établissement; cette économie résulte, nous l'avons vu, de la plus grande flexibilité du tracé, de la possibilité d'établir de plus fortes rampes, des courbes de plus faible rayon : or ces avantages sont obtenus avec la voie de 1 mètre.

D'autre part, la supériorité de cette dernière sur les voies de largeur moindre tient à diverses causes techniques : c'est ainsi que la voie de 1 mètre permet seule l'emploi des wagons de 10 tonnes : ces wagons réduisent au minimum le poids mort, et cela est très important en France où les voies ferrées restant à construire sont surtout des lignes agricoles destinées au transport des marchandises lourdes; il importe d'y réduire le poids mort qui, sur les lignes à fortes déclivités, grève lourdement les transports; ces wagons présentent en outre les plus grands avantages au point de vue de la capacité de transport et du transbordement, leur charge utile se rapprochant de celle des wagons des grandes lignes auxquelles se raccordent les réseaux d'intérêt local.

On a fait valoir encore avec juste raison que la voie de 1 mètre est nécessaire pour assurer la stabilité parfaite du matériel roulant et qu'avec des largeurs de voie inférieures, il est difficile d'avoir des machines ayant une surface de chauffe assez puissante pour re-

morquer un tonnage convenable sur de fortes déclivités continues.

L'usage considérable fait, en France, de la voie de 1 mètre nous oblige, avant d'abandonner cette question, à faire justice de deux reproches que l'on a adressés à la voie étroite.

Le premier concerne la nécessité du transbordement aux points de jonction : or, des travaux spéciaux ont établi que ces frais de transbordement sont déjà supportés, aux points de jonction des grandes lignes entre elles, par les *trois quarts* des marchandises, cela en raison de circonstances diverses. Si donc on veut apprécier le supplément réel de dépense occasionné par un transbordement de la voie étroite à la voie normale, ou inversement, c'est au quart du tonnage seulement qu'il faudra l'appliquer et cela réduit singulièrement la portée de l'objection présentée.

En second lieu, on oppose aux lignes à voie étroite l'impossibilité ou tout au moins la très grande difficulté de les employer pour les transports militaires : On se plaint que l'on constitue ainsi un réseau important de lignes qui sont d'ores et déjà impuissantes à contribuer à la défense nationale. On peut remarquer tout d'abord que l'on a tenté dans certains cas de réaliser en quelque sorte des lignes à double fin : en temps normal, un matériel léger circule sur une voie de 1 mètre ; en cas de nécessité, un troi-

sième rail placé à l'écartement normal permet le passage du matériel des grandes lignes pour le transport des troupes (1). Il n'est pas inutile d'ailleurs d'indiquer que la solution du troisième rail est, au point de vue technique, très inférieure à celle de la voie à quatre rails, dans laquelle la voie de 1 mètre se trouve encadrée de deux rails extérieurs placés à l'écartement normal l'un de l'autre. Mais il importe surtout de considérer que le souci de créer des lignes d'intérêt local ne doit nullement faire abandonner celui de créer de grandes lignes stratégiques : les unes et les autres ont leurs fins bien déterminées et très différentes.

§ 2. — NÉCESSITÉ DES PETITES COMPAGNIES.

Il nous reste maintenant à examiner les conditions dans lesquelles on a pu organiser l'exploitation de ces lignes d'intérêt local : nous avons dit que, pour réaliser une décentralisation véritable de nos moyens de transport, il eût été rationnel de retirer aux grandes compagnies les petites lignes sans transit pour les confier à des entreprises plus modestes placées

1. Ce système a été appliqué sur certaines lignes du réseau des chemins de fer du Sud de la France, notamment sur la ligne de Meyrargues à Nice, parallèle, mais à une certaine distance dans l'intérieur des terres, à la ligne de Marseille à Vintimille par le littoral.

dans de meilleures conditions pour tirer parti d'un trafic restreint. On peut se demander au premier abord, s'il n'aurait pas été plus simple de laisser aux grandes compagnies ces lignes qu'elles auraient pu construire et exploiter dans les conditions de simplicité et d'économie désirables.

Or, l'expérience a montré que c'est là une solution impossible à mettre en pratique et qu'une grande entreprise ne peut appliquer simultanément, suivant que le trafic est actif ou non, deux systèmes radicalement différents. Quand bien même elle le voudrait, son cahier des charges s'y opposerait. « Bon gré mal gré il faut qu'elle opère en grand, dit M. de Laparent, dans l'étude citée plus haut, sans violer une seule des lois ni un seul des règlements qui concernent les chemins de fer d'intérêt général, sans modifier ni les ordres de marche, ni les tarifs homologués par le gouvernement, sans abaisser le salaire de ses employés, en un mot sans rédaire sur aucune section le poids de ses charges au-dessous d'un minimum légal. Ce n'est pas un industriel réglant à sa guise sa manière de faire sur les circonstances : c'est un exploitant sans cesse contrôlé par l'État qui veille avec un soin jaloux au respect des moindres prescriptions du contrat de concession. »

Il est certain que cette nécessité d'opérer en grand est le principal obstacle à l'organisation de l'exploitation locale par les grandes compagnies. On conçoit

mal qu'une entreprise aussi considérable puisse avoir deux catégories d'agents rétribués de manière différente, soumis à des règles différentes au point de vue de la discipline, des retraites, etc... Surtout, il est certain que l'État, les départements, les populations et d'une façon générale tous les intéressés se montreront beaucoup plus exigeants à l'égard d'une grande compagnie qu'à l'égard d'une entreprise aux proportions beaucoup plus modestes. On peut remarquer d'ailleurs qu'à l'étranger, même dans les pays comme l'Allemagne où l'État a entrepris lui-même l'exploitation des chemins de fer, on a cru devoir maintenir pour les lignes locales le système des petites compagnies. « Les petits chemins de fer aux petites compagnies, écrit M. Noblemaire (1), telle est la loi raisonnable et nécessaire ; aux compagnies locales que chacun, réfrénant ses ambitions, aide de son mieux à vivre parce qu'il en connaît les modestes ressources ; qui prennent leurs attaches, leurs racines, leurs intérêts, leurs affections dans le cœur même du pays auquel elles apportent la vie, sans risquer pour cela de compromettre la leur propre... Sans doute, il n'y a théoriquement aucune difficulté à ce qu'une grande compagnie exploite deux réseaux, l'un à voie large, l'autre à voie étroite. Sans doute, bien que cela rompe

1. Note sur les chemins de fer départementaux. *Annales des Ponts et Chaussées*, 1889 (*Mémoires*).

d'une manière fâcheuse l'uniformité des procédés d'exploitation, elle pourrait avoir deux types distincts de matériel, deux types de règlements d'exploitation, localiser sur un réseau à voie étroite un personnel spécial autrement recruté, obéissant à des règles plus simples, tout cela ne serait pas sans inconvénients, mais serait possible. Mais elle aura toujours à se défendre contre son titre de grande compagnie, contre l'inévitable tendance de l'État, du public, à exiger d'elle comme minimum ce qu'on n'oserait jamais demander comme maximum à une compagnie locale, protégée par sa faiblesse même ; l'exploitation économique lui serait forcément rendue impossible. »

§ 3. — RAPPORTS DES GRANDES COMPAGNIES AVEC LES COMPAGNIES LOCALES.

Entre les petites compagnies et leurs puissantes voisines, il existe nécessairement des rapports. Malheureusement ces rapports ont été si souvent faussés par suite des circonstances qu'il est difficile de dégager en cette matière des règles précises. Trop d'éléments peuvent en effet venir modifier la situation respective des compagnies et nous verrons dans quelles conditions a pu naître au cours de la formation de notre réseau ferré l'antagonisme des grandes compagnies et

des compagnies secondaires. Il est certain que cet antagonisme est une chose très fâcheuse, contraire aux intérêts de tous, et qu'au point de vue théorique, il ne devrait exister en aucune façon. Les grands réseaux ne peuvent que retirer des avantages de la multiplication des affluents dont leurs stations sont les têtes de lignes et qui leur apportent un élément de trafic très appréciable. D'autre part, en ce qui concerne les compagnies locales, le concours des grandes compagnies peut être pour elles un élément essentiel de prospérité.

Il devrait exister une étroite solidarité entre les intérêts de ces deux sortes d'entreprises, si elles savaient les unes et les autres se maintenir dans la sphère d'action qui leur est propre. « L'intérêt d'une compagnie puissante, dit M. Noblemaire, est non seulement conciliable mais plus ou moins intimement lié avec celui des petits réseaux complémentaires du sien qui le prolongent à la façon des racines et des radicales amenant la vie au tronc et qui, par la flexibilité de leurs tracés, de leurs méthodes, de leurs procédés d'exploitation, pénètrent dans les régions où les grandes lignes ne peuvent raisonnablement pénétrer. »

En théorie, cela est parfaitement vrai, mais en pratique la situation n'est pas toujours aussi nette. « Il est assez naturel, dit M. Félix Martin, dans son intéressante étude sur le régime des chemins de fer se-

conitaires en France, que les grandes compagnies ne puissent se défendre d'un certain sentiment de défiance à l'égard des petites compagnies auxquelles elles peuvent supposer des intentions de concurrence que l'attitude des conseils généraux eux-mêmes rend parfois vraisemblables. Il en résulte une sorte de neutralité armée qui pousse la grande compagnie à refuser toute atténuation aux charges trop lourdes qu'elle impose aux gares de jonction, à repousser tout arrangement qui, en alléguant les charges de la petite compagnie, pourrait l'aider à augmenter le produit net de son exploitation. De là des rapports tendus qui peuvent, à un moment donné, dégénérer en lutte ouverte si le département prend fait et cause pour *son* chemin de fer. »

Très heureusement, cet état de choses regrettable, cette situation incertaine, fâcheuse pour tous les intéressés, n'existent pas toujours. C'est ainsi que la compagnie du Nord a agi très sagement en prenant dès le début une attitude bienveillante à l'égard des compagnies secondaires englobées dans son réseau (1).

1. Nous avons dit que la première ligne d'intérêt local à voie étroite a été construite en 1874, dans la région du Nord (ligne d'Hermes à Beaumont). Le rapport de MM. Sartiaux et Banderali, relatif aux chemins de fer de la Corse, que nous avons eu déjà l'occasion de citer, rappelle les conditions dans lesquelles cette ligne a été établie : « L'exemple de ce chemin a paru d'autant plus intéressant à la Commission qu'il a été établi avec le concours financier de la compagnie du Nord, que cette compagnie avait délégué un de ses ingénieurs

Elle a fait plus encore, comme nous allons le voir, en leur prêtant, pour se constituer, le concours de son crédit. Grâce à cette heureuse initiative, les lignes d'intérêt local ont pris dans la région du Nord un développement plus grand que dans aucune autre région ; les compagnies secondaires y sont également plus prospères et on a pu ainsi « obtenir de ces petites lignes le rendement maximum pour le plus grand avantage des deux compagnies aussi bien que de l'État ».

Au point de vue de la constitution financière, comme au point de vue de l'exploitation, le concours des grandes compagnies peut être pour les compagnies secondaires un élément très important de prospérité et il importe de connaître les mesures particulièrement heureuses prises en ce sens par la compagnie du Nord. Cette dernière a facilité, dans la région qu'elle dessert, l'établissement de près de mille kilomètres de chemins de fer d'intérêt local dont la plus grande partie est à voie étroite de 1 mètre entre bords intérieurs des rails.

Tout d'abord, au point de vue de la constitution financière des sociétés, la compagnie du Nord a facilité la formation du capital, soit en souscrivant des actions, dont le placement se trouve ainsi assuré dans

comme administrateur de la petite compagnie, et que toutes les études de voie, d'appareils, de machines et voitures ont été faites avec le concours direct et permanent d'ingénieurs de la compagnie du Nord. »

les meilleures conditions, soit, surtout, en consentant des avances remboursables, c'est-à-dire *en faisant bénéficier de son crédit les compagnies locales*. Nous nous rendrons un compte plus exact des avantages à retirer de ce concours de la grande compagnie quand nous aurons étudié les difficultés très considérables que rencontrent presque toujours les entreprises d'intérêt local pour constituer leur capital : dans l'impossibilité à peu près absolue où elles se trouvent de se procurer, dans la région même où elles opèrent, les fonds qui leur sont nécessaires, elles sont obligées de faire appel à des capitalistes qui leur demandent des taux d'intérêt très élevés quand elles ne sont pas les victimes de spéculateurs peu scrupuleux.

Des mesures du genre de celles que nous venons de citer assurent, entre des entreprises voisines, très différentes dans leurs proportions comme dans leurs moyens d'action, une association d'intérêts qui peut être féconde en résultats favorables.

En second lieu, au point de vue de l'exploitation, les compagnies d'intérêt local peuvent se trouver en présence de difficultés auxquelles le concours des grandes compagnies apportera une solution heureuse. La compagnie du Nord a accordé, dans beaucoup de cas, des subventions d'exploitation aux petites lignes affluentes qu'elle considère, en quelque sorte, comme des voitures de correspondance : une somme fixe est en général allouée pour chaque voya-

geur amené ou repris. La compagnie du Nord a en outre aidé les compagnies d'intérêt local en les recevant dans ses gares, qui deviennent ainsi des gares communes, à des conditions très douces et en y effectuant elle-même les travaux complémentaires nécessaires au service commun.

Le capital engagé par la compagnie du Nord dans ces affaires a dépassé 40 millions. Les subventions annuelles dépassent 250.000 francs. La compagnie du Nord a pensé qu'en favorisant la création de ces affluents, elle contribuerait à la richesse et à la prospérité des régions qu'ils traversent, en même temps qu'elle faisait une chose favorable au développement de son propre trafic.

Il faut souhaiter une application de plus en plus fréquente de ces systèmes qui peuvent améliorer beaucoup les relations locales. Trop souvent jusqu'ici la bonne harmonie, qui semble au premier abord de l'intérêt de tous, s'est trouvée compromise par des combinaisons où le souci des intérêts particuliers l'emportait de beaucoup sur l'intérêt général.

CHAPITRE III

Voies et moyens ; concours financier de l'État et des localités

§ 1. — GÉNÉRALITÉS.

Pour doter toutes les localités éloignées des grandes artères de circulation de leur chemin de fer, de leur petite ligne affluente, il faut, quelque économie qu'on y apporte, des ressources considérables ; c'est évidemment là la condition essentielle, celle sans laquelle les plus belles inventions comme les dispositions les plus nécessaires, ne peuvent se réaliser : pas d'argent, pas de travaux. Et la situation est ici d'autant plus grave que les proportions modestes de l'entreprise solliciteront peu les capitalistes sérieux, les amateurs de placements de « père de famille », faits en vue des bons résultats futurs d'une affaire.

D'autre part, dans un pays comme le nôtre où la puissance publique a pris dès le début une si large part à la constitution du réseau ferré d'intérêt général, on ne conçoit pas que le gouvernement puisse se désintéresser de l'extension du réseau d'intérêt

local ; ce dernier en effet est destiné à faire participer aux bienfaits de la voie ferrée des populations très nombreuses, moins favorisées que celles qui se trouvent sur le passage des grandes lignes. Les tendances démocratiques ne peuvent d'ailleurs que pousser les pouvoirs publics à prendre en considération ces intérêts locaux et à consentir des sacrifices en leur faveur ; et cela d'autant plus que les régions qui bénéficieront de ces sacrifices se trouvent dans des conditions moins favorables pour se voir doter de voies ferrées par le jeu des initiatives privées. Même, on peut dire que la création des grandes artères a été pour les régions déshéritées une cause d'aggravation à une situation déjà pénible. Un rapport adressé en 1878 au Conseil général du Cher, relativement à l'établissement d'un réseau de chemins de fer économiques dans ce département, le constatait en ces termes : « L'ouverture prochaine de voies de communication rapides et à bon marché est une affaire de vie ou de mort pour celles de nos petites villes qui en sont encore privées. Celles que le hasard des combinaisons financières ou techniques a placées dans cette situation, voient, sans pouvoir s'en défendre, venir la ruine et leurs heureux voisins s'enrichir de leur industrie qui s'en va et de leur population qui les quitte. C'est un désastre, et d'autant plus douloureux qu'il n'est pas le fait de circonstances étrangères à la volonté humaine, dont il faut bien

subir la rigueur ; c'est le résultat d'une mesure volontaire et réfléchie : une partie du pays a dû être fatalement sacrifiée en présence d'un intérêt supérieur, plus général, et l'entreprise qui a consommé la ruine d'une partie de la population a été en partie payée des deniers des victimes qu'elle allait faire. Sans doute, on peut répondre que c'est là la conséquence fatale de tout progrès, que l'avenir s'élève sur les ruines du passé et que toute victoire a ses victimes : cela peut être très vrai et très philosophique, mais, la consolation est médiocre pour ceux qui sont atteints et il convient de chercher d'autres remèdes à leurs maux ; c'est le devoir de la société de guérir les plaies qu'elle a faites, de diminuer le nombre des victimes qu'elle a sacrifiées et de rétablir, s'il se peut, entre les différentes parties du territoire, l'équilibre que ses combinaisons ont rompu. »

Il est donc tout naturel que l'aide pécuniaire de l'État et des collectivités, départements ou communes, soit acquise aux entreprises d'intérêt local ; ce concours financier se justifiera ici mieux encore que pour les grandes entreprises dans lesquelles les grands courants de circulation peuvent suffire amplement pour couvrir les frais d'exploitation et rémunérer à un taux souvent élevé les capitaux d'établissement : l'exemple de l'étranger l'a prouvé.

Mais, pour des raisons dont nous avons déjà donné un aperçu, il faut reconnaître que le concours

financier des pouvoirs publics aux compagnies d'intérêt local présentera certaines difficultés que l'on ne rencontre pas quand il s'agit de subventionner de grandes compagnies. Dans la plupart des pays, les grands réseaux rationnellement constitués, en groupant avec les artères maîtresses, les embranchements qui constituent des affluents d'une certaine importance, sont capables de fournir un revenu en rapport avec le montant du capital dépensé. En tous cas, si un déficit est à prévoir, il n'aura, en général, qu'un caractère provisoire et les pouvoirs publics pourront au bout d'un temps assez court récupérer sur le produit net de l'entreprise, les sommes qu'ils auront déboursées. Au contraire, quand on construit une ligne d'intérêt local, il est très à craindre que le déficit ne soit permanent ; les lignes rurales destinées à relier aux grands réseaux les localités de peu d'importance (nous ne parlons pas ici des réseaux urbains ou suburbains) ne présentent qu'exceptionnellement des éléments de trafic suffisants pour rémunérer le capital engagé ; elles ne peuvent se développer que si une partie de ce capital ou une partie des intérêts qu'il exige est fournie par les allocations des autorités publiques dont le but principal est d'améliorer la situation économique des régions traversées et qui sont résignées d'avance à ne pas trouver, au point de vue financier, une compensation complète à leurs sacrifices.

Une seconde difficulté est soulevée par le fait que les subventions aux chemins de fer d'intérêt local doivent provenir de plusieurs budgets différents : les lignes secondaires présentant un intérêt surtout local, ce sont en général les autorités locales qui doivent prendre l'initiative de leur création, de sorte que les budgets des départements desservis sont en général les premiers à intervenir. Souvent aussi, les communes directement traversées, versent des contributions spéciales. Enfin, l'État apporte, en général, un certain concours, motivé d'un côté par l'intérêt direct qu'offre pour lui la création d'entreprises susceptibles d'accroître les ressources des contribuables et les ressources des grands réseaux ressortissant de son autorité ; de l'autre, par les sentiments de solidarité nationale qui l'obligent à consentir les sacrifices spéciaux indispensables pour relier à l'ensemble des voies ferrées du pays les régions déshéritées. Pour éviter que le jeu des influences locales n'amène des inégalités non justifiées dans l'importance des subventions accordées aux diverses régions par le pouvoir central, on a été conduit à formuler par des lois de principe, des règles générales traçant la ligne de conduite à suivre dans chaque espèce au point de vue de la part contributive des divers budgets.

Sans entrer, dès maintenant, dans les détails d'application de ces règles générales, nous devons remarquer que les différentes modalités du concours finan-

cier accordé par les pouvoirs publics aux chemins de fer d'intérêt local peuvent se ramener à deux formes principales dont l'opposition est très marquée : ou bien il s'agira de subventions fixes à fonds perdus, ou bien la convention réalisera une véritable association financière entre la compagnie et l'autorité publique.

§ 2. — LES SUBVENTIONS FORFAITAIRES.

Le premier procédé : l'allocation de sommes fixes à fonds perdus, constitue évidemment la manière la plus simple de donner des subventions. Il exclut toute association. Les autorités publiques allouent à forfait les sommes nécessaires pour combler l'insuffisance probable, de telle sorte que l'affaire se présente dans des conditions comportant assez de chances de gain pour déterminer les capitaux privés à s'y engager, malgré les chances de perte qui subsisteront encore. *L'aléa de l'entreprise reste au compte de la société*, sans que son succès, plus ou moins grand, puisse atténuer ou aggraver ultérieurement la charge des pouvoirs publics. La subvention d'ailleurs peut consister, soit dans une somme d'argent, soit dans la mise à la charge de l'État, ou plutôt du département, d'une partie des travaux de construction.

La construction par l'autorité publique de la substructure ou de toute autre partie de la voie, est au-

jourd'hui un procédé très discrédité, car l'Administration, d'après l'opinion courante, construit plus chèrement que personne. D'autre part, la subvention en argent présente des inconvénients plus graves encore : c'est en effet une prime réservée aux spéculateurs qui lanceront l'affaire et la repasseront aux véritables entrepreneurs après avoir prélevé au moment de l'émission des titres un bénéfice souvent égal ou supérieur à la subvention ; de telle sorte que les sacrifices de l'État ou du département sont complètement détournés de leur destination et ne serviront ni à solder une partie des dépenses de premier établissement, ni à constituer une réserve pour assurer la marche de l'exploitation.

Mais, même si l'on parvient à éviter ces inconvénients, il arrive, tantôt que l'allocation se trouve insuffisante et n'empêche pas l'entreprise de périliter, tantôt, au contraire, que l'entreprise prospère dans une mesure telle que la subvention apparaisse après coup comme un don inutile, ayant eu pour unique effet d'accroître les dividendes des actionnaires.

§ 3. — LA GARANTIE D'INTÉRÊT ET LE PARTAGE DES BÉNÉFICES.

C'est en recherchant les moyens de remédier à ces inconvénients que l'on a été amené au second des deux modes de concours financier que nous voulons

examiner : celui d'une véritable association financière entre l'autorité publique et le concessionnaire. Il y a deux procédés, et deux seulement pour atteindre ce but : la garantie d'intérêt et le partage des bénéfices. Dans le premier cas, on garantit au capital engagé dans une entreprise un certain intérêt : on ne verse que l'appoint reconnu *a posteriori* nécessaire pour assurer à ce capital un minimum de rémunération ; dans le second cas, au contraire, l'autorité publique commençant par verser des sommes qui représentent le maximum de ses sacrifices, veut obtenir une certaine compensation lorsque les recettes seront telles que la totalité de la subvention ne soit plus nécessaire et elle stipule qu'une part des produits lui sera attribuée dès qu'ils dépasseront un certain chiffre.

Remarquons que, dans l'un comme dans l'autre cas, il serait fort imprudent de stipuler que tous les produits nets, une fois les charges de l'exploitant couvertes, viendront en déduction des sommes versées par les autorités à titre de garantie dans le premier cas, ou leur seront attribuées à titre de rémunération partielle du capital versé par elles dans le second, car alors on transformerait l'exploitation en une sorte de régie désintéressée, dont le succès plus ou moins grand aurait pour unique résultat de réduire ou d'aggraver les charges des contribuables. Pour éviter cet inconvénient, il est indispensable d'organiser la garantie ou le partage dans des conditions

qui laissent à la société exploitante la possibilité de disposer au profit de ses actionnaires d'une partie des produits nets réalisés, soit immédiatement, soit dans un avenir qui ne soit pas trop éloigné.

Dans ces conditions, on aboutit nécessairement à une véritable association entre les autorités publiques qui subventionnent l'entreprise et la société qui l'exploite, puisque les charges se partagent entre elles et que les bénéfices profitent à la fois aux unes et aux autres.

Quelle que soit d'ailleurs la combinaison adoptée, il est bon de poser en principe que les sommes versées chaque année par l'État dans le cas d'une allocation annuelle, doivent être exclusivement affectées au service des intérêts et de l'amortissement du capital d'établissement. Une entreprise de chemin de fer doit, en effet, pourvoir à deux sortes de dépenses : les dépenses d'exploitation d'une part et, d'autre part, les charges du capital de construction ; c'est à ces dernières seules que doivent être affectées les subventions, les premières devant être en totalité couvertes par la recette brute. Il faut admettre que, sauf dans des conditions exceptionnelles, le fait pour une ligne de donner une recette suffisante pour couvrir ses seuls frais d'exploitation est le minimum de ce que l'on peut exiger. C'est ce que l'on exprime en disant que les sommes versées par les pouvoirs publics ne devront jamais servir à couvrir les insuffi-

sances d'exploitation, car malgré le désir que l'on peut avoir de doter de voies ferrées les régions qui en sont privées, ce serait faire un usage frustratoire des capitaux d'un pays que de les employer à la création de lignes dont le produit brut ne pourrait même pas couvrir les dépenses d'exploitation.

La plus grosse des difficultés soulevées par les systèmes reposant sur une association financière entre l'autorité publique et le concessionnaire consiste dans la détermination précise des frais d'établissement et des frais annuels d'exploitation. Il est évident que la connaissance exacte de ces éléments est indispensable pour fixer la somme que les pouvoirs publics devront verser à titre de complément, dans le cas de garantie d'intérêt, ou la somme qu'ils auront à toucher à titre de participation dans les bénéfices, s'il s'en produit.

Or, la vérification des dépenses réelles, déjà très difficile pour les grandes compagnies malgré l'organisation perfectionnée de ces entreprises, présente des difficultés presque insurmontables pour les petites compagnies d'intérêt local, organismes restreints et rudimentaires. Ces difficultés ont donné naissance au système des forfaits, dont nous devons dire quelques mots, sans entrer dans des détails qui nous entraîneraient en dehors du cadre de cette étude.

Pour les frais d'établissement, l'Administration, si elle renonce à confier à ses propres agents l'exécu-

tion des travaux, est amenée à fixer à forfait le capital admis en compte. Or, le forfait global peut inciter le concessionnaire à chercher à réaliser un bénéfice immédiat sur le prix admis par le contrat, en réduisant les dépenses réelles au-dessous des prévisions. On a pu remédier à ces inconvénients en substituant au forfait global un forfait décomposé en ses éléments et en annexant au marché une série de prix qui détermine pour chacun de ces éléments la somme à porter au compte capital. On peut d'ailleurs ne considérer ce forfait que comme un maximum et allouer au concessionnaire à titre de prime d'économie une partie de l'écart entre la somme résultant de l'application du forfait et la dépense réellement effectuée.

Les difficultés sont beaucoup plus grandes pour la détermination des frais annuels d'exploitation. Si l'autorité qui subventionne une ligne ne veut payer que le déficit réel répondant aux charges effectives, il faut qu'elle vérifie par le menu toutes les dépenses portées au compte d'exploitation. Mais, cette vérification exige une organisation complexe, bien coûteuse pour des entreprises minuscules, et peut être fertile en litiges si l'on fait porter le contrôle non seulement sur la *réalité* mais aussi sur l'*utilité* des dépenses. Or, il est difficile de laisser de côté ce dernier point de vue car on peut toujours craindre que les directeurs de la compagnie, laquelle ne bénéficie

habituellement que d'une partie du produit net, trouvent plus d'avantages à grossir certains frais, tels que les émoluments des administrateurs, qu'à accroître ce produit net par une économie rigoureuse : c'est là un danger sérieux, car les frais généraux de cette catégorie, qui ne jouent qu'un rôle insignifiant dans une entreprise considérable, prennent, dans une petite affaire, une grande importance relative ; ces diverses considérations ont conduit fréquemment à fixer à forfait la somme allouée au concessionnaire pour couvrir ses frais (1).

Seulement, il est à craindre que cette fixation à forfait ne change les dispositions dans lesquelles le concessionnaire dirige l'exploitation. En effet, quand le produit net augmente ou diminue, la compagnie n'est intéressée à ces variations que pour la fraction qui lui est allouée par le contrat, tandis que, si la dépense réelle est inférieure ou supérieure au forfait, la différence est en totalité à son compte. Or cette différence peut constituer pour elle une perte ou un gain bien plus important que la fraction du produit net qui lui est allouée. Il en résulte qu'elle a très souvent plus d'intérêt à faire des économies sur les frais d'exploitation en les maintenant au-dessous du chiffre fixé à forfait, qu'à grossir le produit net par des dé-

1. Colson. Exposé au Congrès international des chemins de fer. Septième session. Washington, 1905. Question XVIII.

penses bien comprises, qui sans doute accroîtraient la recette dans une mesure plus forte que la dépense réelle mais qui accroîtraient en même temps celle-ci sans accroître autant la somme allouée pour la couvrir, et qui, par suite, constitueraient l'exploitant en perte. Le concessionnaire n'est donc nullement intéressé au développement du trafic, au contraire, et c'est là le vice capital du système des forfaits, quelque perfectionnement que l'on ait cherché à y apporter.

Les premiers forfaits adoptés fixaient, pour la dépense à porter en compte, un minimum qui ne devait être dépassé que quand la recette dépasserait un chiffre assez élevé. Quand la recette restait nettement inférieure à ce chiffre, la somme allouée au concessionnaire restait donc invariable, et tout accroissement de trafic lui était onéreux : si légère que soit en effet la dépense causée par chaque voyageur ou chaque tonne de marchandise, elle est cependant appréciable et le concessionnaire était intéressé à l'écarter.

De semblables résultats ont conduit à modifier le système : on a cherché à intéresser le concessionnaire au développement du trafic en lui allouant une somme d'autant plus forte que la recette brute est elle-même plus forte : l'exploitant reçoit dans ce système, par kilomètre, une somme fixe, plus une certaine fraction de la recette brute à déterminer par le contrat. La somme allouée au concessionnaire se traduira donc par une formule du type $A + \frac{1}{n} R$. A représente la

comme fixe indépendante du trafic et le coefficient $\frac{1}{n}$ de la recette brute, R, doit représenter théoriquement la fraction de cette recette brute absorbée par l'augmentation de frais corrélative de toute augmentation des transports. Mais la détermination rationnelle de ce coefficient est à peu près impossible ; un coefficient moyen aura un double inconvénient : il allouera à la compagnie une somme trop forte s'il s'agit des voyageurs ainsi que des marchandises de valeur élevée et de faible poids ; pour ces transports, en effet, la fraction de recette nécessaire pour couvrir les frais correspondants est insignifiante et un coefficient très faible serait suffisant ; s'il s'agit, au contraire, de matières premières, de marchandises pondéreuses, d'une façon générale de transports à bas prix, pour lesquels la presque totalité du produit brut est absorbée par les dépenses supplémentaires qu'ils causent, le coefficient moyen ne couvrira pas les frais de l'exploitant.

En abaissant le coefficient, on incite le concessionnaire à négliger les transports à bas prix qui sont les plus intéressants ; en l'élevant, l'autorité qui comble les déficits abandonne sans utilité la presque totalité du surcroît de recettes obtenu sans frais par la progression spontanée des transports de valeur et par la meilleure utilisation des trains existants.

Pour remédier à ces inconvénients, on a tout d'abord affecté de coefficients spéciaux les différentes sortes de trafics : (voyageurs, marchandises, etc...),

puis on a cherché à tenir compte, dans la formule forfaitaire du principal élément constitutif de l'augmentation des charges corrélatives du développement du trafic, qui est *l'accroissement du parcours kilométrique des trains* : c'est seulement quand le trafic supplémentaire, attiré par les réductions de tarifs, oblige à multiplier les trains, qu'il entraîne des dépenses notables. Malgré ce perfectionnement, les formules de ce genre présentent encore certaines imperfections, car la dépense causée par chaque train est loin d'être la même : elle varie avec son poids, sa composition, la puissance des machines, le personnel ; en outre, les charges terminales (chargement, déchargement, etc...) sont fonction, non du parcours effectué, mais du nombre de tonnes transportées.

Ces diverses considérations ont conduit à l'adoption de formules très complexes cherchant à fusionner tous les éléments en jeu. Nous ne pouvons entrer dans l'examen de ces formules qui aboutissent à des forfaits décomposés en leurs éléments et tenant compte du travail effectué, par une véritable série de prix. Très compliquées, en apparence, ces formules ne le sont pas dans l'application, pourvu que les éléments qui y entrent soient de ceux que fournit toujours la statistique, même la plus simple, tenue par une compagnie de chemins de fer.

Cependant, si complexe qu'une formule soit, elle ne peut jamais tenir compte de tous les éléments qui

influent sur les dépenses d'une exploitation et l'on risque d'y retrouver atténué, mais toujours subsistant, l'obstacle au progrès dans l'exploitation, qui était le vice capital des forfaits primitifs. C'est pourquoi certaines conventions ont combiné la vérification des dépenses réelles avec l'emploi d'une formule, non plus comme forfait, mais comme maximum que les dépenses admises en compte ne peuvent dépasser. Dans ce cas, pour que la société ait intérêt à ne pas atteindre le maximum, il est bon de lui allouer, à titre de prime, une fraction de l'économie réalisée, quand la dépense réelle est inférieure à ce maximum.

Quelques inconvénients que présentent les diverses solutions des problèmes que soulève l'association entre l'autorité publique et le concessionnaire d'une ligne d'intérêt local, ils apparaissent comme moins considérables que ceux des deux seuls procédés qui permettent d'éviter ces problèmes et qui sont : l'un, l'allocation de subventions fixées à l'avance sans que les résultats de l'exploitation puissent ni les accroître, ni les atténuer, l'autre, l'exploitation directe par l'autorité publique. On peut même estimer que ces problèmes sont résolus avec une approximation très suffisante dans la pratique, par tout régime comportant : 1° la construction des lignes sur une série de prix bien étudiée, 2° la détermination des frais d'exploitation par une formule forfaitaire à trois termes : $A + \frac{1}{n} R + m T$,

Représentant le parcours kilométrique des trains et m le coefficient affecté à cet élément. Si les coefficients sont convenablement choisis, ces formules, sans être parfaites, peuvent être combinées de façon à assurer d'une manière presque complète la concorde des intérêts propres de l'exploitant avec ceux de la bonne exploitation des lignes concédées ou affermées (1).

On a beaucoup discuté sur la supériorité de l'un ou de l'autre des deux modes d'association financière que nous venons d'examiner. En réalité, l'intérêt de ces discussions est très mince, puisque leur but commun est de réaliser cette association entre l'autorité qui subventionne et l'exploitant. Il semble, toutefois, que le système du partage des bénéfices convienne mieux à la subvention de l'État, qui connaît ainsi par avance l'étendue de ses sacrifices et peut, par ce moyen, proportionner plus exactement son concours aux ressources dont il dispose. En accordant une garantie éventuelle à des entreprises éloignées du pouvoir central, dont il connaît mal, par suite les conditions d'établissement et de fonctionnement, et à la concession desquelles il est resté étranger, l'État peut se trouver entraîné à dépasser ses prévisions, ou, au contraire, à limiter involontairement son concours à un chiffre inférieur à celui

1. Colson, *op. cit.*

qu'il avait primitivement fixé. Le système de la garantie pourrait, au contraire, être préféré pour les subventions accordées par les départements : ceux-ci sont plus directement intéressés à la construction des lignes qu'ils ont concédées et plus à même de se rendre compte des conditions d'exécution de ces lignes, de leur utilité, de leur rendement possible, etc. S'il s'agit d'une opération peu productive, mais que le département a intérêt à voir exécuter, le système de la garantie permet de proportionner exactement le secours au besoin ; ce n'est pas, comme dans la subvention à forfait et à fonds perdus, un marché avantageux où chacune des parties cherche, sinon à tromper l'autre, du moins à obtenir d'elle le plus possible ; c'est au contraire une manière de payer ce qui est dû, tout ce qui est dû, mais rien au delà et d'assurer le bon emploi des sommes avancées. S'il ne s'agit, au contraire, que de donner aux capitalistes une sécurité complète qui appelle les capitaux et les rend moins exigeants, la garantie d'intérêt peut seule atteindre ce but.

Il est certain que, dans les cas où le département ne voudra pas faire à la compagnie concessionnaire l'avance du capital nécessaire à la construction de la ligne, l'institution d'une garantie d'intérêt pourra faciliter beaucoup, ainsi que nous allons le voir, la formation de ce capital. Une compagnie d'intérêt local, pour trouver les capitaux d'origine privée qui doi-

vent constituer la base de son fonds social, peut, soit faire appel aux capitalistes locaux, soit chercher à placer ses titres ailleurs que dans la région où elle opère.

On a beaucoup abusé en France, dès le moment où l'on s'est occupé de l'établissement des chemins de fer d'intérêt local, de la thèse d'après laquelle la meilleure preuve à donner de l'utilité d'une ligne est de trouver la souscription du capital dans la région même, chez les intéressés, industriels ou agriculteurs qui doivent retirer le plus grand profit de la ligne à construire. Sans être absolument fausse, comme on l'a prétendu, cette thèse est au moins exagérée : il est certain que l'agriculteur, l'industriel, le petit commerçant local n'ont pas, en général, de capitaux disponibles et qu'ils ne peuvent retirer de leurs entreprises une partie des capitaux qu'ils y ont engagés, pour les consacrer à un autre usage. On sait, au contraire, combien ils sont en général gênés par le manque de fonds pour développer leurs affaires. Quelle que soit pour eux l'utilité d'un chemin de fer, quelle que soit la certitude des bénéfices qu'il donnera, ils ne peuvent songer à souscrire une grosse partie du capital nécessaire, sans nuire à leur propre entreprise.

Force est donc au concessionnaire de chercher auprès de plus gros capitalistes les ressources dont il a besoin. Or, nous avons dit que les capitalistes sé-

rieux, en raison de l'incertitude des bénéfices à réaliser, en raison des proportions modestes des entreprises d'intérêt local, ne confiaient pas volontiers leurs fonds à ces dernières. Il résulte de cette situation de très graves inconvénients. Il est à craindre, en effet, que les titres des petites compagnies ne trouvent preneurs que grâce à la spéculation. Leur capital actions sera souscrit par des intermédiaires qui chercheront, par tous les moyens, à revendre avec un bénéfice les titres qu'ils auront achetés, par des spéculateurs qui provoqueront une hausse factice sur la valeur nouvelle et amèneront finalement l'effondrement de l'entreprise.

Si au contraire les pouvoirs publics viennent garantir aux titres de la compagnie un certain intérêt fixe, ils permettront la constitution d'un capital-obligations que l'on n'aurait pas pu réaliser sans ce secours. Si les sommes nécessaires sont demandées, non plus à des actionnaires exposant leur argent et auxquels doivent revenir tous les bénéfices, mais à des *prêteurs* à la recherche d'un placement sûr, à des créanciers en quelque sorte hypothécaires, avec privilège sur la valeur des premières lignes créées, le danger de spéculation se trouvera évité. Grâce à la garantie, le placement des titres se fera très aisément, car les détenteurs de l'épargne qui préfèrent un faible revenu certain à des bénéfices aléatoires, ont toujours été très nombreux, en France particulièrement, et ont

toujours recherché avec avidité les titres garantis.

On a fait au système de la garantie d'intérêt une objection, importante surtout au point de vue des finances départementales dont l'élasticité est moins grande que celle du budget de l'État : avec la subvention à fonds perdus, une fois payées les sommes convenues, le département est quitte de tout ; dès le premier jour, il sait à quoi il s'engage et il n'a désormais plus rien à déboursier. Au contraire, la garantie est une charge sans limite, et surtout sans limite précise. On l'accepte parce que l'on espère échapper à ses conséquences qui, tout d'un coup, se révèlent écrasantes, et le danger est d'autant plus grand que le sort des deniers publics se trouve entre les mains d'un concessionnaire qui peut être plus ou moins scrupuleux.

Notre étude précédente nous fournit une réponse très simple à cette objection ; le système des forfaits a précisément pour but d'obvier à ce danger. L'évaluation des dépenses, tant d'établissement que d'exploitation, est, nous le savons, réalisable, et on ne laisse ainsi au hasard que le chiffre des produits du trafic. C'est une combinaison très prudente et très juste, car si les concessionnaires peuvent rationnellement refuser de supporter seuls l'aléa d'un trafic inconnu et dont la fixation échappe complètement à leurs calculs, ils ne sauraient repousser également la responsabilité de dépenses sur le chiffre desquel-

les leur habileté et leur économie doivent exercer une influence prépondérante.

Remarquons en terminant qu'il n'est pas toujours certain que le versement d'une subvention ou l'exécution d'une partie des travaux exonère à jamais le département de toute chance de concours ultérieur aux pertes de l'entreprise. Si, par suite de circonstances quelconques, il arrive que la société succombe, qu'elle se trouve dans l'impossibilité de remplir ses engagements, et qu'elle ruine ainsi les malheureux capitalistes qui lui ont confié leurs fonds, ne faudrait-il pas faire de nouveaux sacrifices pour tenter de sauver une situation compromise ? Le département, surtout si les titres ont été négociés sur place, sera bien souvent amené à venir en aide à l'entreprise et aux actionnaires.

Cet exposé préliminaire des procédés, entre lesquels on peut opter pour l'établissement des lignes d'intérêt local, est, en réalité, moins théorique qu'il n'apparaît au premier abord. Ces diverses hypothèses en effet ont été successivement réalisées en France aux cours des périodes de tâtonnement dont est sorti tant bien que mal notre réseau de chemins de fer secondaires.

Nous allons donc maintenant en exposant l'histoire de la création de nos chemins de fer d'intérêt local, étudier les résultats de la mise en œuvre des divers principes généraux dont nous venons de donner un aperçu.

DEUXIÈME PARTIE

LES RÉALISATIONS

CHAPITRE PREMIER

La loi du 12 juillet 1865 et ses conséquences

Nous avons donné plus haut les raisons qui, au lendemain des conventions de 1859, poussaient les intérêts locaux et régionaux à réclamer activement la création d'un réseau secondaire, complément nécessaire du réseau d'intérêt général et dont les pages qui précèdent ont défini les caractères généraux. Avant que les pouvoirs publics ne fussent intervenus pour donner au nouveau type de chemins de fer un régime légal et consacrer son existence, des essais avaient eu lieu de différents côtés, en 1858 et 1860, et avaient parfaitement réussi, en Alsace notamment. On avait donné à ces voies ferrées le nom de chemins vicinaux sur rails : on leur appliquait la légis-

lation des chemins vicinaux ordinaires. C'est ainsi que grâce aux ressources prévues par la loi du 21 mai 1836, les départements du Haut et du Bas-Rhin avaient pu construire trois lignes d'une longueur totale de 90 kilomètres : de Strasbourg à Bar-Mutzig et Wasselone, de Niederbronn à Hagenau, de Schlestadt à Sainte-Marie-aux-Mines.

Sous l'influence des tendances nouvelles que nous avons analysées, une grande activité se manifesta dès 1864 au sein des Conseils généraux de la plupart des départements, en vue de la création de chemins de fer d'intérêt local, mais malgré la possibilité de leur appliquer les ressources de la vicinalité et les règles concernant les chemins vicinaux, l'absence d'une législation appropriée semblait devoir arrêter le développement et la prospérité de ces nouvelles lignes.

Le Gouvernement ne pouvait se soustraire à la tâche qui lui était imposée par les circonstances : il présenta et fit voter la première loi sur les chemins de fer d'intérêt local. Elle porte la date du 12 juillet 1865 et elle avait pour but « l'établissement de chemins secondaires devant faciliter des relations locales et rattacher successivement aux grandes artères les divers centres de population ». Cette tâche ne pouvant incomber au Gouvernement seul, semblait naturellement dévolue aux départements et aux communes avec le concours de l'État.

La conception qui, à cette occasion, se fit jour dans les sphères gouvernementales et parlementaires fut nettement décentralisatrice.

L'idée dominante de la loi est, en effet la suivante : les chemins de fer d'intérêt local doivent être établis par les départements et les localités à l'exclusion de toute initiative de l'État. M. Isaac Péreire écrivait en 1879 : « Rien ne pouvait mieux consacrer la nécessité d'une ligne que l'importance des ressources de tout genre que les localités auraient pu réunir pour son exécution. L'intérêt local devait être démontré par les charges que s'imposeraient les intéressés. » C'est en conformité de ces principes que la loi de 1865 mettait entre les mains des Conseils généraux les décisions relatives à la création de ces nouvelles lignes. L'initiative leur en était laissée d'une façon absolue et c'est à ce point de vue que les tendances décentralisatrices avaient pu se manifester le plus clairement.

Pour sauvegarder les droits du pouvoir central, l'utilité publique est toujours déclarée et l'exécution autorisée par un décret rendu en Conseil d'État, mais c'est le Conseil général qui arrête, après instruction préalable par le préfet, tous les détails d'exécution du chemin, le mode et les conditions de la construction, les dispositions diverses pour assurer l'exploitation ; le préfet homologue les tarifs, contrôle l'exploitation et peut, le cas échéant, dispenser de

l'obligation des clôtures et barrières. Enfin, la loi prévoit l'affectation à la création des chemins de fer économiques d'une partie des ressources spéciales de la vicinalité prévues par la loi de 1836.

Ces diverses dispositions étaient indiquées par la nature même des choses dès le moment où les pouvoirs publics consentaient à admettre des principes de décentralisation et à confier aux autorités locales le soin de constituer elles-mêmes le réseau ferré complémentaire. Il n'en était pas de même pour le concours financier de l'État, et le législateur avait dû ici faire choix de l'un des systèmes que nous avons exposés dans le précédent chapitre. On avait jugé en effet que l'État ne pouvait rester indifférent à ces entreprises locales : les pouvoirs publics étaient trop intéressés au développement général des voies ferrées pour refuser leur concours à des entreprises destinées à compléter et, dans une certaine mesure, à alimenter le réseau d'intérêt général. C'est au moyen du système de la *subvention en capital* que l'État prétendit contribuer au développement des voies ferrées d'intérêt local. Les subventions étaient prévues d'une façon très large, elles devaient être suffisantes pour permettre au concessionnaire de poursuivre son exploitation avec un trafic peu rémunérateur ; mais, en revanche, l'État était exonéré de toute contribution ultérieure aux risques de l'entreprise, comme aussi il ne pouvait en aucun cas prétendre à une partici-

pation dans des bénéfices que l'on jugeait trop problématiques pour en tenir compte.

Nous verrons que l'adoption de ce système constituait une faute grave et que ce fut là l'une des causes de l'échec de la tentative de 1865. La loi, d'ailleurs, ne prévoyait le concours de l'État que dans le cas où les ressources des localités seraient insuffisantes et dans la limite de la moitié, du tiers ou du quart du contingent fourni par ces localités, suivant la valeur du centime additionnel aux quatre contributions directes.

En cherchant à faire ainsi converger les ressources des départements, des communes, des propriétaires et des intéressés, la loi de 1865 ne faisait que revenir au principe plusieurs fois posé dans divers actes législatifs concernant l'exécution des travaux publics, et notamment la loi du 16 septembre 1807, le décret du 16 décembre 1811 sur les routes, la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, enfin la loi du 11 juin 1842 sur les chemins de fer. L'idée de la loi était en somme de créer une sorte de vicinalité ferrée avec fonds fournis non par les gros capitalistes soucieux de spéculation ou seulement de placements avantageux, mais par de simples particuliers faisant les offres de concours en raison du profit qu'ils ont l'espoir de retirer de la nouvelle voie ferrée.

En dehors des dispositions indiquées plus haut, la loi de 1865 ne spécifiait rien quant à la construction

et à l'exploitation des chemins de fer qu'elle avait pour but de régler. C'était là une autre erreur grave : elle n'imposait aucun mode déterminé, elle ne s'occupait ni de la longueur des lignes, ni de la largeur des voies, ni des conditions de fonctionnement de l'entreprise : en un mot, elle ne précisait pas le caractère de chemins économiques que l'on voulait attribuer aux voies ferrées d'intérêt local.

Cependant, les travaux préparatoires montrent que les rédacteurs de la loi concevaient bien suivant leur fin véritable les chemins de fer à créer pour compléter le réseau d'intérêt général ; « ces chemins, dit l'exposé des motifs, d'une longueur limitée, s'étendant rarement au delà de 30 ou 40 kilomètres, sont exclusivement destinés à relier les localités secondaires aux lignes principales en suivant soit une vallée, soit un plateau et en ne traversant ni faite de montagnes, ni grandes vallées ». Il était donc parfaitement dans l'esprit de la loi de chercher à réaliser ce que nous avons appelé « l'outil des petits transports », et de provoquer la création d'un instrument nouveau pour des besoins nouveaux. Des précautions semblaient même être prises contre les tentatives que pourraient avoir certains conseils généraux de concéder à titre de chemins de fer d'intérêt local, des lignes qui auraient fait double emploi avec des lignes d'intérêt général et leur auraient enlevé une partie de leur trafic. D'après les paroles mêmes du

rapporteur de la loi, M. le Comte Le Hon, on avait voulu empêcher l'établissement « de voies ferrées n'ayant pas une destination purement locale, qui, au lieu d'être des affluents des grandes lignes seraient venues leur faire concurrence, établir des communications plus directes et déranger ainsi l'équilibre des réseaux attribués aux grandes compagnies ».

Il y avait dans ces sages et prudentes paroles la prévision de ce qui pouvait arriver et de ce que l'on aurait dû éviter.

Nous n'entreprendrons pas une étude détaillée des articles de la loi de 1865 aujourd'hui abrogée. Il nous suffira de constater, qu'au point de vue administratif, elle constitue un mouvement très nettement défini dans la voie de la décentralisation en ce qui concerne les chemins de fer secondaires. C'est donc surtout dans les conséquences qu'elle a entraînées que nous envisagerons cette loi.

Il importe d'observer, tout d'abord, que, par la force même des choses, la loi du 12 juillet 1865 n'a pu avoir d'effets que pendant quelques années : les événements de 1870-1871 sont venus bouleverser la vie du pays et arrêter le développement de toutes les entreprises avant que les chemins de fer d'intérêt local que la loi nouvelle avait eu pour but de créer, aient eu le temps de s'organiser en France. Le jugement que l'on peut porter sur la législation de 1865 risquerait d'être faussé de ce fait, si d'autres causes

inhérentes à la loi elle-même n'avaient provoqué l'échec de cette première tentative de décentralisation.

D'une manière générale, on peut estimer que les mesures prises par la loi de 1865 étaient prématurées : les systèmes qu'elle prévoyait auraient pu, à une époque plus avancée de l'évolution des chemins de fer, conduire à des résultats très satisfaisants.

La meilleure preuve en est que l'on constate aujourd'hui une tendance marquée à revenir à certains de ces principes tels que la subvention en capital et la variation de la proportion de la subvention de l'État suivant les départements. De plus, le développement plus grand du réseau d'intérêt général empêcherait maintenant le retour des tentatives de concurrence que nous allons étudier bientôt.

Excellente dans son principe, la loi de 1865 donna lieu cependant à une interprétation telle que les résultats furent absolument contraires à ceux que l'on voulait obtenir. Peut-être avait-on fait d'un seul coup un trop grand pas en avant. Les conseils locaux et régionaux étaient habitués chez nous à recevoir du pouvoir central une besogne toute préparée, en matière de chemins de fer plus qu'en toute autre. Le jour où l'on donna à ces conseils le moyen de décider la création de nouvelles voies ferrées, ils se montrèrent inexpérimentés ; de plus, les hommes qui les composaient n'étaient pas assez puissants pour

résister à des pressions pouvant venir de très haut ; aussi les autorités locales se prêtèrent-elles trop facilement à l'exécution de projets où l'intérêt particulier l'emportait de beaucoup sur l'intérêt des populations.

Les demandes de concessions ne tardèrent pas à affluer, mais dans un but très différent, dès le début, de celui qu'avait prévu la loi de 1865. Les demandeurs en concession ne voyaient dans leurs entreprises qu'une occasion de spéculation, et cela grâce au principe de la subvention en capital, que nous avons déjà signalée comme le principal défaut de la loi de 1865. Pour toucher cette subvention, on sollicitait la concession de lignes que l'on savait devoir rester improductives, et, la concession une fois obtenue, la subvention une fois touchée, le concessionnaire abandonnait la construction sans que l'on pût avoir aucun recours contre lui.

Un autre défaut de la loi était, nous l'avons dit, l'absence de dispositions précises quant au caractère *économique* des voies nouvelles à construire, en vue d'une exploitation restreinte, et voici ce qui se produisit : même dans les cas où l'on construisit des voies ferrées avec l'espoir de retirer un bénéfice de leur exploitation, on chercha, non pas à amener du trafic aux grandes lignes, mais bien à les concurrencer. L'histoire de toutes les compagnies auxquelles la législation de 1865 avait donné naissance, fut à

peu près la même : ces compagnies ne cherchèrent nullement à proportionner leurs installations au trafic restreint sur lequel elles devaient normalement compter : elles se lancèrent au contraire dans des dépenses excessives pour lutter de toutes les manières contre leurs puissantes rivales et pour leur enlever une partie de leur trafic. Quant à l'intérêt des populations rurales, on ne s'en souciait guère, même dans le cas où le tracé des nouvelles lignes venait à desservir des contrées éloignées des anciennes voies ferrées, les compagnies nouvelles se refusèrent à tout accord commun et entravèrent les projets d'entente.

Le pouvoir central avait, il est vrai, le moyen de s'opposer à la création de lignes destinées à concurrencer des artères déjà existantes, puisqu'il avait conservé entre ses mains la déclaration d'utilité publique et l'autorisation d'exécution, mais il ne sut faire qu'un très faible usage de ces armes. Il y eut bien quelques essais de résistance : ainsi, l'on peut noter le refus d'une concession nouvelle de Saint-Étienne à Givors, mais c'est là un fait isolé et l'on accorda le plus souvent, sous le poids des sollicitations, la concession de lignes qui rentraient essentiellement dans la catégorie des voies ferrées d'intérêt général, comme celles par exemple d'Orléans à Rouen et d'Orléans à la mer : c'étaient là des lignes dont les grandes compagnies auraient pu se charger et sur

lesquelles elles étaient à même d'établir des services de transit dans des conditions beaucoup plus satisfaisantes.

C'est grâce à la loi de 1865 et dans un but de concurrence aux grandes compagnies, particulièrement à la compagnie du Nord, que fut conçue l'entreprise connue dans l'histoire des chemins de fer sous le nom de plan Philippart. Nous ne pouvons retracer ici tous les détails de cette affaire, qui nous intéresse cependant en ce sens que la loi de 1865 pouvait seule lui permettre une aussi grande extension et que son point de départ a été le désir des populations du Nord de voir s'établir rapidement un réseau de voies ferrées complémentaires. A la fin de l'année 1868, un certain nombre de notables des départements du Nord et du Pas-de-Calais, estimant que la compagnie des chemins de fer du Nord tardait trop à rétablir les lignes nouvelles, résolurent d'agir sans son concours, et cherchèrent l'appui dont ils avaient besoin auprès d'un industriel, M. Philippart, qui s'était fait en Belgique une spécialité pour la construction et l'exploitation des chemins de fer. Son système consistait à ne se rendre concessionnaire qu'après avoir conclu, pour l'exécution des travaux, un marché à forfait et à rétrocéder les lignes une fois construites à une compagnie fermière ayant à payer une rente déterminée.

Il sollicita ainsi dans la région du Nord, au nom

de l'intérêt local, la concession de toute une série de lignes qui ne pouvaient guère avoir d'autre but que la constitution d'un véritable réseau de concurrence. Entravés tout d'abord par la résistance de l'Administration, les projets de M. Philippart prirent, après les événements de 1870-1871, une ampleur considérable. Il ne chercha plus à dissimuler le but qu'il poursuivait et, profitant de la crise des transports qui suivit la guerre, de l'hostilité contre le régime des grandes compagnies, il étendit son programme aux réseaux autres que celui du Nord : c'est ainsi que furent concédés le chemin d'Orléans à Rouen, les chemins de la Vendée, etc. La commission d'enquête parlementaire sur le régime des chemins de fer, instituée par l'Assemblée Constituante, s'émut bientôt de cette série d'entreprises qui, par une application absolument fautive de la loi sur les chemins de fer d'intérêt local et contraire aux intentions du législateur, tendaient à doubler des artères largement suffisantes pour faire face à tous les besoins sans donner aucune satisfaction aux tendances décentralisatrices. En même temps, M. Philippart se trouvait aux prises avec les plus graves difficultés financières : les diverses compagnies qu'il avait créées s'effondrèrent lamentablement.

Ce dénouement était d'ailleurs fatal et le sort des compagnies Philippart fut celui de toutes les entreprises — et elles furent nombreuses — qui, de 1870 à

1876, cherchèrent sous forme de lignes d'intérêt local à concurrencer les lignes d'intérêt général. La loi du 10 août 1871 sur l'organisation départementale était d'ailleurs venue aggraver encore les abus auxquels donnait lieu la législation de 1865 ; elle permettait, en effet, aux Conseils généraux de se concerter pour des mesures d'intérêt commun : il fut dès lors facile de fusionner des lignes situées dans des départements voisins les uns des autres, et l'on vit apparaître une quantité de projets dont certains ne visaient à rien moins qu'à traverser de part en part le territoire de la France.

Toutes ces entreprises étaient, nous l'avons dit, vouées à un échec certain : on ne pouvait raisonnablement songer à concurrencer, par des moyens détournés, de grandes artères admirablement outillées, jouissant de faveurs spéciales de la part de l'État et bénéficiant dans le pays d'une situation acquise.

C'est ce que l'on commença à comprendre quand les mécomptes donnés par les compagnies secondaires eurent procuré à la Nation une expérience chèrement acquise, et dont le pays porterait encore les marques douloureuses si les pouvoirs publics n'avaient pris le parti de jeter généreusement un voile sur les erreurs de cette époque. L'année 1876 semble marquer la fin de cette folie de concessions et le commencement d'une période nouvelle au cours de laquelle le Gouvernement va entreprendre de venir au secours des

compagnies locales dont la situation critique risquait d'entraîner des ruines nombreuses et de jeter le désarroi parmi les populations qui comptaient sur l'établissement de nouvelles voies de communication.

On n'avait plus à ce moment aucune confiance dans les voies ferrées d'intérêt local proprement dites : le découragement était tel que l'on ne prêta nulle attention en 1875 au dépôt par le ministre des Travaux publics, M. Caillaux, d'un projet de loi relatif « aux chemins de fer sur route à traction de locomotives ». Il pouvait y avoir là une tentative des plus intéressantes et la source de nouveaux essais pour donner un but pratique aux entreprises décentralisatrices ; les chemins de fer ruraux placés sur l'accotement des routes, pouvaient, dans des cas très nombreux, réaliser parfaitement l'instrument des petits transports que la loi de 1865 avait eu pour but de créer. L'utilisation du sol des voies publiques aurait apporté une économie considérable dans la construction et aurait permis de créer, à peu de frais, dans les campagnes, des moyens de communication que les populations agricoles réclamaient de toutes parts.

Le projet de loi de 1875 ne fut même pas discuté. Repris en 1877, il n'eut pas un sort meilleur.

Ainsi, la première expérience de décentralisation, tentée par la loi du 12 juillet 1865, avait échoué complètement. Cette loi, excellente dans son principe, mais interprétée de la manière la plus fâcheuse, n'avait

pas rempli son but : elle n'avait pas donné satisfaction aux populations rurales et suburbaines, à l'agriculture, à la petite industrie et au petit commerce. Elle n'avait provoqué que la création de compagnies secondaires qui avaient englouti en pure perte des capitaux considérables, et dont l'insuccès décourageait les initiatives privées tentées de se lancer dans l'industrie des chemins de fer.

Sous le régime de la loi de 1865, on put enregistrer la concession de 5.649 kilomètres de voies ferrées ; il n'en reste plus aujourd'hui que 1.039 dans le réseau d'intérêt local, dont 1.030 en exploitation.

Des 4.610 kilomètres retranchés du réseau, 3.686 ont été incorporés au réseau d'intérêt général, principalement lors de la création du réseau d'État en 1878, puis à la suite des conventions de 1883.

352 sont passés sous le régime de la loi de 1880.

169 ont été cédés à l'Allemagne en 1871.

403 ont été abandonnés avant tout commencement d'exécution.

Ajoutons, pour corroborer ce que nous avons dit, au sujet des conditions de construction des lignes, que le prix d'établissement a varié de 70.000 francs à 226.000 francs par kilomètres, avec une moyenne très élevée, on le voit, de 150.000 francs.

En venant en aide à la situation embarrassée des compagnies secondaires, le Gouvernement ne solutionnait pas le problème de la décentralisation des

communications par voie ferrée : les intérêts locaux ne pouvaient par là recevoir satisfaction et les Conseils généraux constataient, non sans amertume, que la législation de 1865 n'avait procuré aucun avantage aux populations qu'ils représentaient. Un mémoire soumis aux Conseils généraux dans la session d'avril 1877 et relatif aux « demandes de concessions de chemins de fer d'intérêt local à établir sur les routes » nous donne la meilleure expression de cet état d'esprit : « La loi du 12 juillet 1865, dit ce mémoire, loi organique des chemins de fer d'intérêt local, qui dans la pensée de ses auteurs était destinée à parfaire rapidement en France le système des transports à vapeur, aura bientôt douze années de date.

« Si l'on cherche cependant quels résultats elle a donnés jusqu'à cette heure, on arrive à cette fâcheuse conclusion qu'elle a été fertile, moins en prospérité industrielle accrue, en besoins de circulation satisfaits, en bien-être général développé, qu'en spéculations parasites et en mécomptes financiers dont malheureusement les petits capitaux ont été les plus nombreuses victimes.

« Ce n'est ici ni le lieu ni le moment de discuter ces résultats que de récents événements sont venus accentuer encore : l'étude qu'on pourrait en faire n'atténuerait en rien leur gravité ; il suffit de constater que la loi de 1865, si pleine à son origine de promesses et de bonnes intentions, est restée douze

années sans donner satisfaction aux besoins pour lesquels elle avait été créée. »

La volonté du législateur, volonté si clairement manifestée dans l'exposé des motifs, était, l'État ayant pourvu à la création des grandes voies ferrées reliant Paris aux frontières, de s'en remettre aux administrations locales du soin d'établir les lignes affluentes destinées à amener du trafic à ces grandes artères, comme aussi de faire jouir du nouveau moyen de transport les localités situées en dehors du réseau. C'était une pensée heureuse et féconde, logique et nettement indiquée par la nature même des choses ; nous savons maintenant comment cette volonté a été obéie.

CHAPITRE II

Le plan Freycinet et la prédominance de l'intérêt général dans la période de 1875 à 1880

§ 1.— CONSTITUTION DU RÉSEAU D'ÉTAT.

L'échec de la loi du 12 juillet 1865 ramenait en quelque sorte à son point de départ la question de la décentralisation des communications par voie ferrée, avec une circonstance aggravante : la faillite de cette première tentative avait ôté au pays toute confiance dans les entreprises d'intérêt local. La situation critique dans laquelle se trouvaient les compagnies créées à la suite de la loi de 1865 faisait perdre tout espoir de réaliser, par des mesures décentralisatrices, l'achèvement de notre réseau ferré.

Aussi, l'année 1875 marque-t-elle le début d'une période nouvelle caractérisée par un mouvement régressif : le système de la décentralisation ayant abouti à un désastre on va, pour la constitution du réseau secondaire comme pour les grandes lignes, recourir au procédé de la centralisation à outrance. On abou-

tira donc à cette formule contradictoire, bien que justifiée dans une certaine mesure par la situation : confier à l'État seul le soin d'assurer les communications par voie ferrée entre les localités les plus minuscules et les grandes lignes. C'est là l'une des applications les plus caractéristiques de la formule de *l'État Providence*. L'intérêt local est mort, il a été incorporé dans l'intérêt général, lequel s'étend indistinctement aux grands intérêts nationaux et aux petits intérêts de clocher.

Pour réaliser cette conception, deux procédés seront utilisés : 1° le rachat des réseaux d'intérêt local en faillite et leur incorporation dans le réseau d'intérêt général ; 2° l'établissement par le pouvoir central d'un plan gigantesque en vue de la construction de voies nouvelles, destinées à compléter notre système de voies ferrées et qui seront établies sous l'autorité directe de l'État.

Tout d'abord, disons-nous, le Gouvernement se préoccupa de sauver de la faillite imminente bon nombre de compagnies de chemins de fer d'intérêt local dont la situation était désastreuse et pour opérer ce sauvetage, on ne trouva rien de mieux que de racheter leurs voies et leur matériel. En entreprenant d'apporter un remède à la situation critique des compagnies secondaires, le Gouvernement consacrait la faillite de la tentative de décentralisation faite en 1865. Aussi bien ne s'était-on, à ce moment,

départi qu'à regret des principes centralisateurs qui avaient présidé à l'établissement des grandes lignes. On ne s'y était décidé que sous la poussée des circonstances, sur les instances très vives des conseils locaux et régionaux ; on ne demandait donc qu'à profiter de l'insuccès de l'expérience pour revenir aux anciens errements et voir de nouveau l'intérêt général prendre le pas sur l'intérêt local.

Les débats qui s'élevèrent, à partir de 1875, sur la situation des compagnies secondaires, attestent ces dispositions. Il y eut bien quelques propositions tendant à remettre à flot les petites entreprises par la concession de nouvelles lignes : l'échec de la législation de 1865 étant dû plus à une mauvaise application de la loi qu'à son principe même, il eut été très facile de remédier aux abus qu'elle avait provoqués, de modifier le texte de la loi pour mieux l'approprier aux circonstances, sans abandonner l'espoir de voir les entreprises d'intérêt local bien comprises, rendre un jour les services qu'on était en droit d'attendre d'elles. Mais les discussions, sortant du cadre des projets de loi présentés, s'étendirent bientôt à l'ensemble de la question du régime des chemins de fer et c'est le rachat général de toutes les concessions qui fut mis en jeu.

Sans aborder ces problèmes très graves, l'État se contenta de racheter généreusement les concessions de la plupart des compagnies secondaires. Les prin-

cipales se trouvaient dans la région de l'Ouest et du Sud-Ouest : on en fit le réseau d'État, réseau d'intérêt général, en tous points analogue à ceux des grandes compagnies. La loi du 18 mars 1878 en consacra l'existence. Les lignes qui ne se trouvaient pas comprises dans la région du réseau d'État furent, dans certains cas, exploitées directement en régie par l'État, mais, le plus souvent, incorporées au réseau des grandes compagnies dans le champ d'action desquelles elles se trouvaient. Le principe de l'œuvre accomplie par l'État avait consisté en somme à centraliser sous une même autorité les lignes d'une même région, subventionnées, pour la plupart, des deniers publics et susceptibles de se concurrencer entre elles.

§ 2. — LE CLASSEMENT DE 1879.

Le rachat des petites compagnies et la création du réseau d'État ne constituaient qu'un remède de circonstance apporté à une situation critique : on ne pouvait considérer pour cela comme terminé le développement des voies ferrées sur le territoire de la France ; on sentait qu'un grand effort était encore nécessaire pour mettre notre pays, en matière de chemins de fer, au même rang que les nations les plus avancées à ce point de vue. La France venait en effet de se laisser distancer par ses voisines : les tâtonnements de la période précédente, joints à l'arrêt

causé dans la vie économique du pays par les désastres de 1870-1871, avaient entravé le développement des chemins de fer ; les réseaux ferrés anglais et allemands, au contraire, s'étaient accrus très rapidement.

Si les relations étaient assurées d'une manière satisfaisante entre Paris et les diverses parties du territoire de la France, il n'en était pas de même des communications régionales ou transversales. C'est précisément sur l'établissement des lignes locales et régionales qu'avait porté l'effort de la période précédente : nous savons que la loi de 1865 avait voulu confier cette tâche aux autorités locales avec le concours financier de l'État et en quelque sorte sous sa protection. Cette loi laissait aux pouvoirs locaux l'initiative des lignes à construire, la direction des entreprises et la majeure partie des charges. C'était là, d'ailleurs, comme nous l'avons dit déjà, une conception logique : le but de ces lignes étant de donner satisfaction à des intérêts locaux ou régionaux, il était naturel, dans la pensée du législateur, que leur constitution, leur organisation procédassent du même principe.

Les erreurs législatives que nous avons étudiées plus haut et surtout l'impéritie, l'incompétence des autorités locales amenèrent l'échec complet de cette tentative de décentralisation.

Il n'y avait plus rien à espérer des entreprises d'in-

térêt local pour la construction de lignes dont le besoin se faisait impérieusement sentir : la confiance du pays dans ces entreprises avait disparu, les capitalistes ne se souciaient pas de courir de nouveau le risque de ruines dont les petites compagnies avaient été la cause.

En présence de la nécessité de doter la France des voies ferrées qui lui étaient indispensables pour conserver sa place dans le monde, le Gouvernement devait être amené à entreprendre lui-même la création de ce nouveau réseau ferré ; c'est le pouvoir central qui se chargea de l'établissement des communications régionales.

Cette conception, imposée dans une certaine mesure par l'échec auquel avait abouti la loi de 1865, aurait peut-être pu donner lieu à une réalisation satisfaisante si elle avait été appliquée avec discernement, si le pouvoir central s'était préoccupé surtout d'ouvrir une enquête générale dans tous les points du pays pour bien se pénétrer des besoins des régions qu'il s'agissait de desservir. Puisque, en un mot, le pouvoir central se substituait aux autorités départementales et communales dans l'établissement de notre réseau secondaire, il ne devait rien négliger pour se pénétrer, dans l'accomplissement de cette tâche, de *l'esprit local*.

On fit le contraire. Elaboré par des politiciens et des fonctionnaires-ingénieurs, le plan soumis au

Parlement brillait surtout par son caractère idéaliste et par un souci de la symétrie déplorable en l'espèce. On voulut faire grand.

C'est donc en complétant le réseau d'intérêt général que l'on entendit donner satisfaction aux populations non desservies ; on abandonna les principes d'économie et de simplification qui auraient dû dominer dans la construction des lignes de la période précédente ; on renonça à créer un instrument nouveau pour les lignes à trafic restreint et l'on décida que les lignes nouvelles seraient établies suivant les principes adoptés pour les grandes artères de circulation, c'est-à-dire avec des installations complètes mais aussi très onéreuses.

Il importe, d'ailleurs, de reconnaître que des préoccupations d'un ordre spécial avaient influé à ce moment sur les dispositions du Gouvernement ; en premier lieu, après les désastres de 1870-1871, on avait senti la nécessité d'organiser les chemins de fer au point de vue militaire et d'établir un grand nombre de lignes stratégiques qui, tout en supportant en temps normal un certain trafic de voyageurs et de marchandises, devaient avoir surtout pour but d'assurer dans de meilleures conditions les transports militaires en temps de guerre. Les chemins de fer économiques étant peu aptes à rendre des services de ce genre, on pensa que la construction des lignes nouvelles, sous l'autorité du pouvoir central et avec

les deniers publics, était une œuvre indispensable à la défense nationale.

Enfin, après la période de dépression qui avait suivi la guerre, il était très important de donner à l'industrie française en général et particulièrement à l'industrie métallurgique, une impulsion nouvelle. L'activité économique du pays ne demandait qu'à renaître, mais il fallait lui fournir un aliment et lui ouvrir une voie : rien ne pouvait mieux contribuer à ce résultat que l'exécution d'un grand programme de travaux publics et de chemins de fer qui absorberait des capitaux considérables, mais donnerait en même temps à l'industrie française un stimulant de premier ordre.

Il semble que, dans ces conditions, le plan Freycinet ait été, en quelque sorte, une résultante des circonstances et, en raison de ce fait, il doit être apprécié avec indulgence malgré les fâcheux résultats donnés par sa réalisation. Le plan Freycinet allait, en effet, engager le pays dans des dépenses excessives, doter la France d'une quantité de lignes ne répondant nullement aux besoins d'une circulation restreinte, et comportant, pour les petits transports, une exploitation peu économique et défectueuse.

Il importe, tout d'abord, de bien préciser que, officiellement du moins, la loi de classement de 1879 n'a pas supprimé les chemins de fer d'intérêt local. L'exposé des motifs prend même soin d'expliquer

que la loi a pour but de « délimiter le domaine exact de la viabilité ferrée d'intérêt général et d'ouvrir par suite le champ à l'initiative départementale pour la viabilité d'intérêt local ».

Mais, en réalité, dans ce partage effectué entre le réseau d'intérêt général et le réseau d'intérêt local, les lots sont tellement inégaux que celui de l'intérêt local se trouve réduit à rien. Le principe est le suivant : partout où des intérêts généraux sont en jeu, il faut laisser la place aux grandes lignes fortement outillées, coûteuses, il est vrai, mais seules capables, d'après M. de Freycinet, de donner satisfaction aux intérêts de tous.

Avec ce principe, on peut faire rentrer dans la première catégorie toutes les lignes sans exception. Quelle est, en effet, la voie ferrée qui ne concourt pas d'une façon plus ou moins directe à la prospérité générale ? Il suffit, pour se rendre compte du fait que l'application du plan Freycinet anéantissait notre réseau d'intérêt local, de lire les considérations développées par le Gouvernement devant les Chambres concernant les caractères propres aux chemins de fer d'intérêt général par opposition aux chemins de fer d'intérêt local. D'après cet exposé, un chemin de fer méritait d'être reconnu d'intérêt général quand il satisfaisait à une ou plusieurs des conditions suivantes : 1° être utile à la défense du pays ; 2° établir une communication plus directe entre

deux parties de réseau d'une certaine étendue ; 3° rattacher un centre de quelque importance avec le système général des voies ferrées ; 4° faciliter les relations dans un intérêt politique ou administratif.

A ces caractères, le rapport présenté à la Chambre des députés par M. Wilson le 15 mars 1879 en ajouta trois autres. Une ligne pouvait encore être reconnue d'intérêt général : 1° si elle desservait le parcours d'une route nationale ; 2° si elle facilitait l'exploitation du réseau des chemins de l'État, à la constitution duquel le Parlement avait consacré des sommes considérables ; 3° si elle rendait plus aisées les communications internationales.

En fait, le rôle de l'intérêt local se trouve donc à à peu près réduit à néant.

Dès le 2 janvier 1878, M. de Freycinet, alors ministre des Travaux publics, présenta à la signature du président de la République un décret établissant six commissions régionales, techniques et administratives qui étaient chargées d'une triple mission :

1° Dresser, pour chacune de leurs régions respectives, la liste des voies ferrées restant à établir pour compléter le réseau d'intérêt général, en dehors de celles déjà concédées, déclarées d'utilité publique, ou prévues par une loi.

2° Rechercher les lignes faisant partie du réseau d'intérêt local régulièrement concédé en vertu de la

loi du 12 juillet 1865 et, qu'il pouvait convenir d'incorporer au réseau d'intérêt général.

3° Classer en une liste unique, par ordre de priorité d'exécution, toutes les lignes du réseau complémentaire, tant celles que l'État s'était chargé de construire en vertu de lois antérieures que celles qui seraient proposées par les commissions régionales.

Le Gouvernement présenta ensuite un programme définitif comprenant un total d'environ 17.000 kilomètres dont l'État allait se charger. Le projet fut accueilli avec enthousiasme par le Parlement et par le pays. On le considéra comme seul capable de remédier à l'infériorité relative de la France en matière de chemins de fer par rapport à plusieurs pays voisins (la France n'occupait alors que le sixième rang), et d'assurer par le développement des voies de communication, la reconstitution des ressources englouties dans les désastres de 1870-1871. Pour tout cela, on estimait que l'adoption d'un programme d'ensemble, bien défini, était la mesure la plus favorable à prendre.

Cependant, au cours de la discussion, certains orateurs avaient adressé des critiques au projet de M. de Freycinet, les uns dirigées seulement contre l'étendue du programme, les autres s'attaquant à son principe même et considérant qu'il ne faut pas, pour apprécier la situation d'un pays par rapport à ses voies ferrées, se mettre en comparaison avec l'étranger,

mais plutôt se placer en face de la situation du pays-même. Il est certain, en effet, que le meilleur réseau est, non pas le plus étendu, mais celui qui donne satisfaction au plus grand nombre d'intérêts. Il ne s'agit pas de développer indéfiniment un réseau, mais de le bien tracer, sans abuser du principe de « justice distributive » qui avait guidé M. de Freycinet dans l'élaboration de son programme.

Quoi qu'il en soit, la loi votée le 1^{er} avril 1879, promulguée le 17 juillet de la même année, classait définitivement 181 lignes *nouvelles* formant un total de 8.214 kilomètres. Il nous reste à apprécier dans quelle mesure ces lignes nouvelles donnaient satisfaction à des populations jusque-là non desservies. La population totale de la France était, au 31 décembre 1877 de 35. 844. 444 habitants. Les 33. 381 kilomètres alors existant à ce moment desservaient une population de 27.104.132 habitants, soit une moyenne de 789 habitants par kilomètre de chemin de fer. Les 8.214 kilomètres du plan Freycinet devaient desservir 1.891.162 habitants, soit une moyenne de 230 habitants par kilomètre !

Les renseignements détaillés par départements nous sont fournis par le tableau suivant.

Noms des départements	Situation des chemins de fer français au 31 décembre 1877					Modifications apportées par la loi de classement du 17 juillet 1879				
	Population totale	Nombre de kilom. de chemin de fer de toute nature exploités en construct. ou à construire au 31 déc. 1877	Population desservie par les chemins de fer de la colonne 3	Populat. non desservie	Nombre d'hab- itants par kilo- mètre	Nombre approxim. de kilom. de nouveaux ch. de fer classés dans le réseau d'intérêt général (Loi vot. le 1 ^{er} avr. 1879)	Populat. desservie par les chemins de fer de la colonne 7 et qui ne l'était pas par ceux de la colonne 3	Popula- tion restant à desservir (col. 5-8)	Nombre d'hab- itants par kilo- mètre	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		kil. m.				kilomètres				
Ain	363.290	463,898	295.046	68.244	644	81	17.207	51.037	212	
Aisne.....	552.439	563,983	431.997	120.442	772	282	48.771	71.671	172	
Allier	390.812	383,629	283.362	107.450	736	117	21.541	85.909	184	
Alpes (Basses)	139.332	97,262	41.541	89.791	509	156	22.324	67.407	143	
Alpes (Hautes)	118.898	192,902	68.714	50.184	350	9	»	50.184	»	
Alpes (Mar.)	199.037	88,204	122.762	76.275	1.392	137	36.521	39.754	267	
Ardèche.....	380.277	277,168	205.590	174.687	744	135	46.754	127.933	346	
Ardennes....	320.217	386,262	248.583	71.634	638	81	25.717	45.917	318	
Ariège	246.298	94,553	100.848	145.450	1.065	183	47.470	97.980	259	
Aube.....	255.687	302,864	177.695	77.992	587	91	22.750	55.242	250	
Aude.....	285.927	273,608	171.863	114.064	798	98	13.508	100.556	138	
Aveyron....	402.474	281,263	180.259	222.215	563	43	11.961	210.254	278	
Belfort (Terr.)	56.781	54,206	47.583	9.198	878	9	4.943	4.255	549	
B.-du-Rhône.	554.911	472,451	532.190	22.721	1.124	75	5.077	17.644	68	
Calvados....	454.012	507,516	376.678	77.334	725	67	16.877	60.457	252	
Cantal.....	231.867	222,445	135.989	95.878	509	54	9.348	86.530	173	
Charente....	367.520	378,757	251.836	115.684	657	94	22.163	93.521	232	
Char.-Infér..	465.653	469,353	390.471	75.182	855	97	23.509	51.673	242	
Cher.....	335.392	297,179	244.941	90.451	625	85	20.747	69.704	244	
Corrèze....	302.746	276,518	177.206	125.540	563	233	39.656	85.884	170	
Côte-d'Or....	371.510	573,114	279.001	95.509	532	77	9.732	85.777	126	
Côtes-du-N.	622.295	247,521	319.386	302.909	1.268	276	117.379	185.530	425	
Creuze.....	274.663	186,302	123.005	151.658	661	160	43.437	108.221	271	
Dordogne....	480.141	559,340	338.695	141.446	617	113	26.311	115.135	233	
Doubs.....	291.251	341,379	215.450	75.801	631	79	24.298	51.503	308	
Drôme.....	320.417	273,101	196.774	123.643	719	25	12.874	110.769	515	
Eure.....	377.874	753,566	340.979	36.895	458	31	2.421	34.474	78	
Eure-et-Loir.	282.622	665,760	248.767	33.855	373	31	2.752	31.103	89	
Finistère....	642.963	217,655	355.035	287.928	1.631	254	120.960	166.968	476	
Gard.....	420.131	605,755	378.722	41.409	596	33	8.629	32.780	261	
Garonne (Hte-)	479.362	342,402	339.448	139.914	1.000	24	4.158	135.756	173	
Gers.....	284.717	264,537	102.941	181.776	393	174	44.671	137.105	257	
Gironde....	705.149	781,449	648.012	57.137	830	133	25.184	31.953	139	
Hérault.....	429.878	621,330	389.876	40.002	626	118	11.953	28.049	101	
Ille-et-Vill..	589.532	334,827	384.580	204.952	966	94	14.237	190.715	151	
Indre.....	277.693	320,148	167.671	110.022	466	111	20.540	89.482	185	
Indre-et-L.	317.027	340,349	231.577	85.450	496	67	18.085	67.365	185	
Isère.....	575.784	497,206	432.860	142.924	852	19	11.577	131.347	609	
Jura.....	287.634	256,792	186.951	100.683	728	126	39.634	61.049	315	
Landes.....	300.528	287,033	174.394	126.134	561	254	46.926	79.208	185	
Loir-et-Cher.	268.801	358,807	217.381	51.420	604	102	7.746	43.674	76	
Loire.....	550.611	429,588	491.681	58.930	1.142	36	9.846	49.084	274	
Loire (Hte-).	303.732	292,674	157.017	151.715	511	136	34.034	117.681	250	
Loire-Infér..	602.206	488,649	484.027	118.179	890	104	42.437	75.742	408	
A reporter.	16.488.091	15.126.507	11.697.384	4.790.707	»	4.704	1.156.665	3.634.042	»	

Situation des chemins de fer français au 31 décembre 1877						Modifications apportées par la loi de classement du 17 juillet 1879			
Noms des départe- ments	Population totale	Nombre de kilom. de chemin de fer de toute nature exploités en construct. ou à construire au 31 déc. 1877	Population desservie par les chemins de fer de la colonne 3	Populat. non desservie	Nombre d'ha- bi- tants par kilo- mètre	Nombre approxim. de kilom. de nouveaux ch. de fer classés dans le réseau d'intérêt général (Loi vot. le 1 ^{er} avr. 1879)	Populat. desservie par les chemins de fer de la colonne 7 et qui ne l'était pas par ceux de la colonne 3	Popula- tion restant à desservir (col. 5-8)	Nombre d'ha- bi- tants par kilo- mètre
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		kil. m.				kilomètres			
Report...	16.438.091	15.126.507	11.697.384	4.790.707	»	4.704	1.156.665	3.634.042	»
Loiret.....	353.021	595.859	314.669	38.352	508	»	»	38.352	»
Lot.....	281.404	196.093	139.678	141.726	442	34	13.524	128.202	39
Lot-et-Gar...	319.289	294.618	200.567	118.722	676	149	38.874	79.848	261
Lozère.....	135.190	152.137	70.180	65.010	383	59	10.324	54.686	175
Maine-et-L...	518.471	491.687	397.481	120.990	785	133	34.955	86.035	263
Manche.....	544.776	460.561	450.039	94.737	997	93	22.220	72.517	239
Marne.....	386.157	606.732	332.115	54.042	543	78	5.583	48.459	72
Marne (Hte-)	251.196	400.671	188.469	62.727	426	8	»	62.727	»
Mayenne.....	350.637	289.240	202.646	147.991	699	64	9.330	138.661	146
Meurthe-et-M.	365.137	500.931	280.247	84.890	561	11	3.805	81.085	346
Meuse.....	284.725	541.646	218.054	66.671	404	43	»	66.671	»
Morbihan....	490.352	218.145	266.650	223.702	1.140	78	31.714	191.988	405
Nièvre.....	339.917	386.533	218.962	120.955	761	124	36.875	84.080	297
Nord.....	1.447.764	1.019.030	1.425.257	22.507	1.383	145	»	22.507	»
Oise.....	396.804	678.087	353.129	43.675	490	20	5.580	38.095	279
Orne.....	398.250	626.342	333.621	64.629	575	10	4.120	60.509	412
Pas-de-Calais	761.158	823.325	709.338	51.820	904	12	»	51.820	»
P.-de-Dôme..	566.463	331.650	348.114	218.349	1.043	110	26.337	192.012	239
Pyrén. (B.-)	426.700	220.419	211.766	214.934	937	219	71.653	143.281	327
Pyrén. (Hte-)	235.156	187.151	185.091	50.065	935	57	16.364	33.701	287
Pyrén. Orient.	191.856	106.370	106.504	85.353	862	70	13.663	71.690	195
Rhône.....	670.247	309.397	587.337	82.910	1.873	73	22.471	60.439	308
Saône (Hte-)	303.088	401.349	226.504	76.584	571	72	13.344	63.250	185
Saône-et-L...	598.344	786.816	535.654	62.690	690	83	15.666	47.024	189
Sarthe.....	446.603	493.521	360.770	85.833	664	83	23.438	62.395	282
Savoie.....	267.958	255.470	201.965	65.993	837	7	»	65.993	»
Savoie (Hte-)	273.027	167.531	158.489	114.538	946	95	29.766	84.772	313
Seine.....	2.220.060	224.867	2.220.060	»	9.929	26	»	»	»
Seine-Infér.	790.022	551.423	702.093	87.929	1.287	132	29.221	58.708	221
Seine-et-M...	341.490	404.354	268.596	72.844	771	143	22.509	50.385	143
Seine-et-Oise	580.180	684.991	557.798	22.382	809	188	12.538	9.844	67
Sèvres (Deux-)	331.243	332.158	224.099	107.144	656	181	36.402	70.742	201
Somme.....	557.015	603.543	479.285	77.730	788	»	»	77.730	»
Tarn.....	352.718	275.733	218.185	134.533	692	19	2.365	132.168	124
Tarn-et-Gar.	221.610	182.200	123.855	97.755	715	58	19.222	78.533	331
Var.....	293.757	227.680	207.903	85.854	913	203	32.579	53.275	160
Vaucluse.....	263.451	224.517	119.403	144.048	532	195	31.339	112.709	162
Vendée.....	401.446	359.183	260.559	140.887	727	132	26.273	114.614	199
Vienne.....	320.598	332.922	217.994	102.604	519	80	18.523	84.081	232
Vienne (Hte-)	322.447	382.752	228.945	93.512	616	98	24.709	68.823	252
Vosges.....	392.988	395.886	265.526	127.462	625	48	15.350	112.112	319
Yonne.....	363.608	534.314	289.182	74.426	524	77	13.871	60.555	180
Totaux...	35.844.414	33.381.774	27.104.132	8.740.282	789	8.214	1.891.162	6.849.120	230

Les études détaillées faites pour le réseau Freycinet avaient fait estimer à 5.000 francs environ le produit brut kilométrique des lignes de ce réseau. Dans bien des cas, la réalité resta très en dessous de ces prévisions. Et si l'on se souvient que, dans les conditions où elle était entreprise, la construction de ces lignes devait coûter de 200.000 à 300.000 francs par kilomètre, on se rend compte des charges énormes, et sans contre-partie, qui allaient être imposées au pays ; les conséquences fâcheuses pouvaient en être prévues à l'avance.

Les difficultés immédiates auxquelles donna lieu l'exécution du plan Freycinet ne se trouvèrent en fait résolues que le jour où les conventions de 1883 eurent permis d'assurer dans des conditions normales l'exploitation des lignes dont la loi de classement de 1879 avait décidé la construction. Malgré les critiques violentes dont ces conventions ont été l'objet, on ne peut leur enlever le mérite d'avoir rétabli, après le trouble apporté par le programme de 1879, le développement normal et régulier de notre réseau ferré. Le plan Freycinet, dont les conventions de 1883 représentent en quelque sorte le prolongement et l'aboutissement, avait amené l'État, nous l'avons dit, à se charger de lignes disséminées dans toutes les parties du territoire et qui ne pouvaient être exploitées rationnellement qu'à la condition d'être réunies aux réseaux anciens : les conventions projetées par le Gouverne-

ment à cet effet furent repoussées par les Chambres où le rachat général de tous les chemins de fer trouvait à ce moment des défenseurs acharnés.

Aucune solution n'avait pu intervenir quand survinrent la crise financière de 1882 et l'arrêt dans les plus-values des impôts qui en fut la conséquence. « Il parut dès lors impossible, dit M. Colson (1), de continuer à émettre chaque année les emprunts publics nécessaires pour poursuivre la construction de tant de lignes aux frais de l'État. C'est ainsi que, malgré leurs répugnances, les Chambres furent amenées à ajouter la plupart de ces lignes aux concessions des grandes compagnies, en ratifiant les conventions nouvelles passées à cet effet par M. Raynal. L'objet essentiel de ces conventions de 1883 a été d'incorporer dans les six grands réseaux garantis la majeure partie des lignes classées ou rachetées par l'État. »

Nous n'avons pas à nous occuper ici de la réalisation du programme de 1879 ni des difficultés qu'elle engendra dans la suite. Mais il était important d'étudier dans ses grandes lignes cette période particulière pendant laquelle les idées d'intérêt local subissent une éclipse presque complète. L'échec des tentatives faites à ce moment pour solutionner, sans le concours des pouvoirs locaux, la question des com-

1. *Abrége de la Législation des Chemins de fer et tramways*, p. 12.

munications secondaires devait amener un retour aux anciens errements et ouvrir définitivement l'ère des conceptions décentralisatrices, seules capables de faire participer aux avantages de la voie ferrée toutes les populations, sans exception, d'un grand pays comme le nôtre.

CHAPITRE III

La loi de 1880

Retour à la décentralisation

§ 1. — LES ORIGINES DE LA LOI DU 11 JUIN 1880.

Le classement dans le réseau d'intérêt général de 181 lignes nouvelles qu'in'étaient guère que d'intérêt régional apaisait pour quelque temps les querelles soulevées par la question des chemins de fer d'intérêt local et la fièvre de spéculation qui en était née ; mais on ne supprimait pas ainsi cette question. Le tableau reproduit à la fin du précédent chapitre, nous a montré que, malgré l'extension donnée au réseau d'intérêt général par la loi de classement de 1879, une population considérable devait encore rester à desservir après l'achèvement du plan Freycinet, et la réalisation même de ce programme devait demander un temps trop long pour que l'on pût songer à ajourner, jusqu'à sa complète exécution, les projets tendant à doter de voies ferrées les campagnes et les chefs-lieux de cantons qui en étaient encore privés.

Aussi, dès l'année 1880, et par réaction contre la prédominance accordée à l'intérêt général dans le programme de 1879, les hommes compétents furent-ils tentés de revenir, pour la construction des voies nouvelles, à un système de décentralisation. Seulement, on n'avait, en matière de chemins de fer d'intérêt local, que la législation de 1865 dont l'insuccès avait été précisément la cause déterminante de la constitution du réseau d'État et de l'extension prise par les lignes d'intérêt général. On comprit que pour donner une impulsion nouvelle aux entreprises d'intérêt local, il était nécessaire de remédier par voie législative aux inconvénients qu'avait révélé l'application de la loi du 12 juillet 1865. Telle fut la raison d'être de la loi du 11 juin 1880. Le législateur de cette époque, s'appuyant sur l'expérience acquise, s'est, en effet, proposé pour but de corriger les erreurs de la loi de 1865 de façon à assurer au réseau d'intérêt local un développement rationnel et bien conditionné. C'est ce que l'on trouve très nettement exprimé dans l'exposé des motifs du projet de loi, et dans les rapports présentés à la Chambre des députés et au Sénat :

« La loi du 12 juillet 1865 qui a créé les chemins de fer d'intérêt local, n'a pas réalisé les espérances qu'avaient conçues ses auteurs. Deux causes principales paraissent avoir paralysé son influence : d'une part, les erreurs commises trop fréquemment dans la

conception des lignes ; d'autre part, le mode de concours de l'État et des départements, qui s'est produit sous forme de subvention en capital, au lieu de consister en garantie d'intérêt subordonnée à certaines conditions (1). »

Et ailleurs :

« Le système de subvention adopté par le législateur de 1865 présentait dans l'application un double inconvénient : il constituait une prime d'encouragement à la spéculation, à laquelle il procurait une première mise de jeu qui permettait aux entreprises de se soutenir pendant la période de construction et de faire illusion au public ; en réalité, il ne donnait aux capitaux engagés aucune garantie de rémunération, ni aux départements intéressés aucune garantie d'exploitation. Trop souvent nous avons vu les concessionnaires des chemins secondaires réaliser d'énormes bénéfices au moyen de l'émission des titres, et au moyen de marchés de construction consentis avec des majorations scandaleuses, pour s'empressez d'abandonner les entreprises dont ils avaient pris l'initiative, en laissant aux départements la charge d'achever les travaux commencés ou l'embarras d'exploiter des réseaux incomplets, et aux capitalistes, des titres sans valeur... Après les déceptions dont il a été victime, ce que le capitaliste exige avant tout aujourd'hui, c'est la sécurité.

1. Exposé des motifs du projet de loi.

« La garantie d'intérêt seule peut la lui donner. Cette garantie d'intérêt, indispensable pour déterminer le concours des capitalistes, ne l'est pas moins pour sauvegarder l'exécution des engagements pris envers les départements.

« Il ne suffit pas, en effet, de construire les chemins de fer, il faut les entretenir, il faut les exploiter. Si, comme sous le régime de la loi de 1865, les sacrifices de l'État et du département se trouvent complètement absorbés dans les dépenses de premier établissement, comment fera-t-on face aux insuffisances de produits qui peuvent, pendant les premières années, mettre en péril l'exploitation de lignes appelées cependant à donner plus tard un produit rémunérateur.

« Le moyen d'obtenir ce double résultat, c'est d'affecter les sacrifices de l'État et du département, non pas à l'établissement, mais à l'exploitation des lignes ainsi qu'au service des intérêts des capitaux engagés (1). »

« Il ne suffit pas de construire, il faut exploiter, et si les frais d'exploitation et l'intérêt à servir au capital engagé dépassent pendant les premières années la recette, comment donc ces petites compagnies feraient-elles face aux insuffisances ? Avec la continuation du système de la subvention tel qu'il est or-

1. Rapport de M. Labiche au Sénat.

ganisé par la loi de 1865, nous serions condamnés à assister au spectacle de petites compagnies faisant des tentatives inutiles pour réunir les fonds nécessaires à l'établissement des lignes que de tous côtés les populations réclament, ou à enregistrer, chaque année, leur rachat successif par l'État, qui ne saurait les laisser périr sans venir à leur secours lorsqu'elles auraient, par leur intelligence, leur honnêteté et les services rendus, mérité la bienveillance du Parlement.

« Il est donc urgent, si nous voulons des chemins de fer d'intérêt local, d'apporter à la loi de 1865 des modifications profondes, et celle qui, proposée par les projets ministériels, consiste à accorder aux petites compagnies une garantie d'intérêt, s'impose tout d'abord au législateur (1). »

D'autre part, à côté des chemins de fer d'intérêt local, proprement dits, qui seuls étaient visés par la loi de 1865, il s'était établi un certain nombre de voies ferrées d'un caractère spécial, empruntant le sol des voies publiques. Ce nouveau type de voies ferrées, importé d'Amérique, avait pris le nom de tramways. Les premières concessions de ces tramways remontaient à l'année 1854 (ligne de Vincennes au pont de Sèvres et au rond-point de Boulogne, 18 février 1854; ligne de Rueil à Port-Marly, 15 juillet 1854).

1. Rapport de M. Brice à la Chambre des députés.

Jusqu'en 1857, les tramways avaient été autorisés par des actes du chef du pouvoir exécutif, sans enquête préalable et sans intervention du Conseil d'État. A partir de 1857, on avait considéré les concessions de tramways comme touchant à des intérêts généraux ou privés assez graves pour que leur octroi fut entouré de certaines garanties : on avait décidé de procéder à des enquêtes dans les formes prévues par la loi du 3 mai 1841 (article premier), et le Conseil d'État avait été entendu sur les projets de décrets et de cahiers des charges.

Enfin, depuis 1873, le Gouvernement avait cru devoir accorder expressément les concessions aux départements, avec faculté de rétrocession à des compagnies ou à des particuliers ; il avait d'ailleurs continué à se réserver dans tous les cas le droit de concession, par suite de la nécessité de suppléer, par des stipulations du cahier des charges, au défaut de législation. Le régime des tramways n'avait ainsi d'autre base qu'une jurisprudence administrative : il importait de régler la matière par voie législative (1). C'est ce que fit le législateur en consacrant aux tramways le titre II de la loi du 11 juin 1880.

1. Picard. *Traité des chemins de fer*, t. I, p. 47.

§ 2. — LA LÉGISLATION DE 1880.

Comment, en fait, ces diverses dispositions ont-elles pris corps dans le texte de la loi ?

Tout d'abord, la loi instaure deux catégories de voies ferrées :

1° *Les chemins de fer d'intérêt local*, dont le législateur s'abstient d'ailleurs à dessein de donner une définition précise. Ils sont établis sur une plate-forme indépendante, par les départements ou les communes, conformément aux clauses et conditions d'un cahier des charges-type. Leur utilité publique est déclarée et leur exécution autorisée *par une loi*. En transférant au pouvoir législatif ces attributions que la loi de 1865 avait confiées au pouvoir exécutif, la loi de 1880 a voulu éviter les conflits qui s'étaient trop souvent élevés entre l'autorité centrale et les autorités locales, au sujet du classement des lignes.

Remarquons d'ailleurs qu'aucun critérium précis ne permet de distinguer à première vue une ligne d'intérêt général d'une ligne d'intérêt local. Le classement, dans l'une ou l'autre catégorie, d'une voie ferrée dépendra uniquement du fait qu'elle aura été désignée par les autorités compétentes, entièrement libres dans leur appréciation, pour faire partie du réseau d'intérêt général ou du réseau d'intérêt local.

2° *Les tramways* sont établis sur le sol des routes

dépendant du domaine public de l'État, des départements ou des communes. Ils constituent une catégorie de voies très économiques, en principe, puisque la dépense nécessitée par l'achat des terrains se trouve réduite au minimum. Leur concession est accordée par l'État lorsqu'ils sont établis, pour si peu que ce soit, sur des routes nationales ; par le département quand ils empruntent le sol des routes départementales, des chemins de grande communication ou d'intérêt commun ; par la commune, lorsqu'ils s'étendent sur des chemins vicinaux ordinaires ou des chemins ruraux. La concession peut être faite à l'État par le département ou la commune, au département par l'État ou la commune, à la commune par l'État ou le département, avec faculté de rétrocession.

L'utilité publique est déclarée, pour les tramways, et l'exécution autorisée, par un décret en Conseil d'État.

En fait, ces deux catégories de voies ferrées ne se séparent pas très nettement l'une de l'autre, l'une et l'autre pouvant comporter des parties sur plate forme spéciale et des parties sur routes préexistantes, il a fallu, dans bien des cas, pour les différencier, tenir compte de la prédominance de l'un ou de l'autre mode de construction.

Mais c'est surtout sous le rapport du régime financier que la loi de 1880 est venue modifier la législation antérieure. La question des subventions est en

effet une question vitale pour les chemins de fer d'intérêt local et la loi de 1880 lui consacre une grande partie de ses articles.

Nous avons démontré que le système adopté par la loi de 1865, touchant ce point, avait constitué la cause principale de l'échec de cette loi : les subventions étant distribuées en capital et sans garanties suffisantes, il en résulta que des financiers peu scrupuleux constituèrent des compagnies plus ou moins fictives dans le but unique de profiter des capitaux versés par l'Administration.

Dorénavant, une subvention de l'État ne pourra être acquise, en principe, qu'aux entreprises assurant le transport des voyageurs et des marchandises. Les tramways urbains ou suburbains, organisés pour le seul transport des voyageurs et auxquels d'ailleurs leur trafic assure une rémunération suffisante, n'y pourront pas prétendre.

La loi spécifie que les subventions seront payées non plus en capital, mais en *annuités*. Elle fixe ensuite à ces subventions un certain nombre de maxima, répondant à des idées diverses et dont le plus faible est celui qui est adopté en fait :

1° La subvention de l'État ne peut, en aucun cas, excéder les sacrifices réunis des départements, des communes et des particuliers intéressés. Cette limitation ne nécessite aucune explication particulière bien qu'elle soit, à notre avis, comme nous le ver-

rons plus loin, contestable dans son principe.

2° La subvention ne peut dépasser ce qui est nécessaire pour, ajouté au produit brut, couvrir les dépenses de l'exploitation et 5 % du capital de premier établissement, tel qu'il a été prévu par l'acte de concession. Il résulte de là que pour fixer l'annuité relative à une année déterminée, *véritable garantie d'intérêt*, bien que le terme même ne soit pas dans la loi, il faut faire le décompte des dépenses et des recettes, en déduire le produit net, positif ou négatif, et y ajouter les charges du capital d'établissement.

3° La loi a voulu, en outre, éviter de subventionner des entreprises à grand trafic, ne présentant pas en fait les caractères que nous avons attribués plus haut aux voies ferrées d'intérêt local. Pour cela, elle a institué deux autres maxima, établis en fonction de la recette brute de la ligne considérée.

En premier lieu, la subvention de l'État est limitée à une somme fixe de 500 francs par kilomètre exploité, augmentée du quart de la somme nécessaire pour élever la recette brute annuelle (impôts déduits) au chiffre de 10.000 francs s'il s'agit d'une ligne établie de matière à recevoir les véhicules des grands réseaux ; 8.000 francs s'il s'agit d'une ligne qui ne peut recevoir ces véhicules et six mille francs s'il s'agit d'une ligne de tramways. Cela se traduit par les formules suivantes en désignant par R la recette brute de la ligne :

$$\text{Pour les chemins de fer} \left\{ \begin{array}{l} \text{à voie normale (1 m. 44)} = 500 \text{ fr.} + \frac{10.000 - R.}{4} \\ \text{à voie infér. à 1 m. 44} = 500 \text{ fr.} + \frac{8.000 - R.}{4} \end{array} \right.$$

$$\text{Pour les tramways} \quad . \quad . \quad . \quad . \quad . \quad = 500 \text{ fr.} + \frac{6.000 - R.}{4}$$

4° Le second des maxima fixés d'après la recette brute est le suivant : la subvention ne peut dépasser, par kilomètre, une somme fixe de 10.500 francs pour les chemins de fer à voie normale, 8.500 francs pour les chemins de fer à voie étroite et 6.500 francs pour les tramways, diminuée de la recette brute.

5° Enfin, l'acte qui autorise l'exécution des travaux fixe un cinquième maximum calculé d'après les prévisions de recettes et de dépenses établies au projet. Il a pour but, d'une part, d'obliger les départements à des évaluations sérieuses, puisque aussi bien elles doivent servir de base à l'établissement de ce maximum, et, d'autre part, en fixant à l'avance le montant de l'allocation budgétaire à laquelle peut donner lieu chaque concession, de permettre de tenir compte de la disposition qui fixe à 400.000 francs le maximum de la charge budgétaire relative à un même département ; (ce chiffre a été porté plus tard à 600.000 fr. et 800.000 fr.).

Telles sont les dispositions essentielles de la loi de 1880, sur lesquelles nous n'avons pas à insister, ces

questions ayant été souvent étudiées en détail. Il en est quelques-unes encore qu'il suffira de rappeler d'un mot :

Aucune émission d'actions ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une autorisation donnée par le ministre des Travaux publics, après avis du ministre des Finances. Il ne peut être émis d'obligations pour une somme supérieure au montant du capital-actions, lequel est fixé à la moitié au moins de la dépense totale de construction ; enfin, aucune émission d'obligations ne peut avoir lieu avant que les $\frac{4}{5}$ du capital-actions n'aient été versés.

En ce qui concerne les tarifs, leur maximum est fixé par le cahier des charges, et, à l'intérieur de ce maximum, ils sont homologués par le préfet (ou par le ministre des Travaux publics, quand ils intéressent plusieurs départements).

Dans le cas où une ligne subventionnée fait des recettes suffisantes pour couvrir les dépenses d'exploitation et assurer au capital de premier établissement une rémunération de 6 %, la moitié du surplus de la recette est partagée entre l'État, le département et les communes, dans la proportion de leurs avances respectives.

Telle était, dans ses grandes lignes, la loi du 11 juin 1880. Ses traits principaux consistaient, comme nous venons de le voir, dans le transfert à l'autorité législative de la déclaration d'utilité publique et de l'au-

torisation d'exécution, le pouvoir de concession restant, tout au moins pour les chemins de fer, entre les mains des autorités locales, et surtout dans l'institution d'un système de subventions par annuités, se rapprochant beaucoup du système de la garantie d'intérêt.

§ 3. — LES RÉSULTATS DE LA LOI DU 11 JUIN 1880

La loi de 1880 a été l'objet de nombreuses critiques. Elle est affectée, en effet, de certains vices auxquels il a fallu remédier par des pratiques administratives particulières. Mais elle constitue encore aujourd'hui la base législative du régime des chemins de fer d'intérêt local et des tramways en France, aucun texte n'étant venu jusqu'à ce jour modifier ses prescriptions. Pour apprécier la valeur des critiques dont cette loi a été l'objet et pour bien comprendre l'opportunité, soit des propositions de revision, soit des pratiques administratives auxquelles ont eu recours les autorités chargées de l'appliquer, il importe de connaître au préalable les résultats qu'elle a donnés, depuis trente-deux ans qu'elle constitue la charte de nos chemins de fer secondaires.

Dans la série des tableaux qui vont suivre, nous donnerons successivement les données statistiques correspondant aux résultats d'ensemble pendant une des dernières années, aux résultats au point de vue

du développement du réseau, des frais de construction, de l'exploitation et des charges imposées aux pouvoirs publics.

A. — *Résultats d'ensemble de l'exploitation des chemins de fer d'intérêt local et des tramways pendant l'année 1908 (1).*

1. Extrait de la statistique générale des chemins de fer français.

Longueur		Dépenses réelles d'établissement au 31 déc. 1908		Résultats de l'Exploitation du 1 ^{er} janvier au 31 décembre 1908				Recettes par jour kilométrique	
réellement construite au 31 déc. 1908	moyenne exploitée pendant l'année (y compris les parcours communs)	Kilom.	Kilom.	Total		Par kilomètre		Produit net	Recettes
				Recettes	Dépenses	Produit net	Recettes	Dépenses	
				Francs	Francs	Francs	Francs	Francs	Francs
Chem. { ayant une sub- vent. de l'Etat, d'intér. } n'ayant pas de local (1) { subv. de l'Etat. Ensemble.....		6,738	6,723	465,752,427	20,826,785	4,218,586	3,725	3,098	627
		1,265	1,265	484,420,579	37,133,228	14,126,784	40,522	29,354	11,168
		8,003	7,988	950,173,006	57,960,013	18,345,370	9,552	7,256	26
Tramw. { ayant une sub- pour subv. de l'Etat. voyag. } n'ayant pas de et subvention de march. { l'Etat..... Ensemble.....		4,735	4,722	235,469,251	13,289,268	785,683	2,981	2,814	167
		649	636	59,886,172	4,708,194	1,921,596	20,424	7,403	3,021
		5,384	5,358	295,355,423	17,997,462	2,708,279	3,864	3,359	505
Tramw. transport. des voyag., des bagages et des messageries.....		399	433	64,233,379	5,697,370	2,164,723	18,157	13,158	4,999
Tramw. { du départ, de la Seine..... pour autres que voyag. } ceux du dé- partement de seul. { la Seine..... Ensemble.....		508	692	237,986,855	42,967,143	9,817,670	76,568	62,091	14,477
		1,587	1,780	412,485,822	40,895,854	19,720,924	34,073	22,988	11,085
		2,095	2,481	650,472,677	83,862,997	29,538,594	45,893	33,939	11,954
Tot. et moy. de l'en- semble des tramways..		7,878	8,272	1,010,061,479	107,557,829	34,411,506	17,183	13,018	4,165

1. A noter que parmi les chemins de fer d'intérêt local n'ayant pas de subvention de l'Etat sont compris le Métropolitain de Paris et les chemins de fer funiculaires ou à crémaillère.

Il ne suffit pas de connaître ces résultats d'ensemble pour une année. Il faut encore envisager les effets de la loi de 1880 à des points de vue plus particuliers qui seuls nous donneront une idée exacte des conséquences de son application.

*B. — Résultats au point de vue
du développement du réseau*

Le réseau d'intérêt local a pris, depuis 1880, un développement très sensible. Après une série de tâtonnements pendant les dix premières années environ où la législation nouvelle entraînait en vigueur, il a, depuis 1890 et 1895, augmenté dans des conditions très régulières, comme le montreront les tableaux que nous allons reproduire. Alors qu'en 1880, le réseau ne comportait que 2.000 et quelques kilomètres en exploitation, il en comprenait, au 31 décembre 1908, plus de 13.000 pour les lignes d'intérêt local et les tramways à voyageurs et marchandises, et plus de 2.000 pour les tramways à voyageurs et messageries ou à voyageurs seulement.

Il est intéressant d'ailleurs de rapprocher le développement des lignes d'intérêt général d'une part, de celui des chemins de fer d'intérêt local. On constate ainsi que le ralentissement de l'accroissement du réseau d'intérêt général a coïncidé avec une extension plus grande du réseau d'intérêt local. Pour ce

dernier, la comparaison des résultats de la loi de 1880 avec ceux de la loi de 1865 est également instructive. La loi de 1865 régit encore aujourd'hui certaines lignes : leur nombre a été en décroissant, ainsi que nous avons pu le voir en étudiant la législation antérieure à 1880.

RÉSEAU D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Années	En exploitation	En construction ou à construire	Total
	<i>kilomètres</i>	<i>kilomètres</i>	<i>kilomètres</i>
1866.....	14.512	6.711	21.223
1867.....	15.690	5.540	21.230
1868.....	16.225	7.667	23.892
1869.....	16.938	7.490	24.428
1870.....	17.440	6.989	24.429
1871.....	17.221	6.402	23.623
1872.....	17.786	6.003	23.789
1873.....	18.518	5.568	24.086
1874.....	19.068	5.271	24.339
1875.....	19.746	9.830	29.576
1876.....	20.300	9.281	29.581
1877.....	20.979	8.672	29.651
1878.....	22.139	8.454	30.593
1879.....	22.756	17.339	40.095
1880.....	23.738	16.593	40.331
1881.....	25.266	15.593	40.859
1882.....	26.327	14.551	40.878
1883.....	28.047	14.288	42.335
1884.....	29.398	12.949	42.347
1885.....	30.491	11.920	42.411
1886.....	31.240	11.303	42.543
1887.....	31.770	10.776	42.546
1888.....	32.652	9.900	42.552
1889.....	33.201	9.483	42.684
1890.....	33.550	9.139	42.689
1891.....	34.437	8.318	42.755
1892.....	35.153	7.837	42.990
1893.....	35.786	7.433	43.219
1894.....	36.249	6.829	43.078
1895.....	36.337	6.705	43.042
1896.....	36.891	6.095	42.986
1897.....	37.140	5.923	43.063
1898.....	37.423	5.665	43.088
1899.....	37.776	5.332	43.108
1900.....	38.044	5.122	43.166
1901.....	38.271	4.958	43.229
1902.....	38.894	4.411	43.305
1903.....	39.098	4.250	43.348
1904.....	39.355	3.915	43.270
1905.....	39.585	3.695	43.280
1906.....	39.761	3.688	43.449
1907.....	40.012	3.564	43.576
1908.....	40.721	3.578	43.699

Tableaux extraits de l'exposé des motifs du projet de loi relatif aux voies ferrées d'intérêt local (Chambre des députés, n° 1794).

RÉSEAU D'INTÉRÊT LOCAL

Années	Loi de 1865			Loi de 1880			Totaux		
	En exploitation	En construction ou à construire	Total	En exploitation	En construction ou à construire	Total	En exploitation	En construction ou à construire	Total
	kilom.	kilom.	kil.	kilom.	kilom.	kil.	kilom.	kilom.	kil.
1866...	»	232	232	»	»	»	»	232	232
1867...	17	685	702	»	»	»	17	685	702
1868...	90	914	1 004	»	»	»	90	914	1 004
1869...	173	1 390	1 563	»	»	»	173	1 390	1 563
1870...	293	1 521	1 814	»	»	»	293	1 521	1 814
1871...	425	1 539	1 964	»	»	»	425	1 539	1 964
1872...	746	1 842	2 588	»	»	»	746	1 842	2 588
1873...	1 281	2 350	3 631	»	»	»	1 281	2 350	3 631
1874...	1 497	2 772	4 269	»	»	»	1 497	2 772	4 269
1875...	1 798	2 568	4 366	»	»	»	1 798	2 568	4 366
1876...	2 147	2 446	4 593	»	»	»	2 147	2 446	4 593
1877...	2 309	2 827	5 136	»	»	»	2 309	2 827	5 136
1878...	2 068	2 392	4 460	»	»	»	2 068	2 392	4 460
1879...	2 159	1 713	3 872	»	»	»	2 159	1 713	3 870
1880...	2 187	1 492	3 679	»	»	»	2 187	1 492	3 679
1881...	2 110	850	2 960	»	297	297	2 110	1 147	3 257
1882...	2 311	589	2 900	»	675	675	2 311	1 264	3 575
1883...	1 427	318	1 745	»	942	942	1 427	1 260	2 687
1884...	1 436	309	1 745	160	890	1 050	1 596	1 199	2 795
1885...	1 449	296	1 745	318	1 466	1 784	1 767	1 762	3 529
1886...	1 411	276	1 687	458	1 493	1 951	1 869	1 769	3 638
1887...	1 421	266	1 687	811	1 188	1 999	2 232	1 454	3 686
1888...	1 420	242	1 662	965	1 101	2 066	2 385	1 343	3 728
1889...	1 420	42	1 662	1 525	774	2 299	2 945	1 016	3 961
1890...	1 420	228	1 648	1 701	740	2 441	3 121	968	4 089
1891...	1 354	228	1 582	1 931	811	2 742	3 285	1 039	4 324
1892...	1 136	220	1 356	2 133	742	2 875	3 269	962	4 231
1893...	1 136	175	1 311	2 435	577	3 012	3 571	752	3 323
1894...	1 145	148	1 293	2 585	675	3 260	3 730	823	4 553
1895...	1 107	40	1 147	2 782	682	3 464	3 889	722	4 611
1896...	1 117	29	1 146	2 943	1 022	3 965	4 060	1 051	5 111
1897...	1 120	9	1 129	3 082	1 200	4 282	4 202	1 029	5 411
1898...	1 120	9	1 129	3 160	1 405	4 565	4 280	1 414	5 694
1899...	1 120	9	1 129	3 315	1 706	5 021	4 425	1 711	6 150
1900...	1 057	9	1 066	3 725	1 934	5 659	4 782	1 943	6 725
1901...	1 030	9	1 039	4 356	1 810	6 166	5 386	1 819	7 205
1902...	1 030	9	1 039	4 730	1 906	6 636	5 760	1 915	7 675
1903...	1 030	9	1 039	5 095	1 715	6 818	6 125	1 724	7 849
1904...	1 030	9	1 039	5 388	1 870	7 258	6 418	1 879	8 297
1905...	1 030	9	1 039	5 851	1 739	7 590	2 881	1 748	8 629
1906...	1 030	9	1 039	6 338	1 648	7 986	7 368	1 657	9 025
1907...	1 011	9	1 020	6 802	2 217	9 019	7 813	2 226	10 039
1908...	1 011	9	1 020	6 990	2 829	9 819	8 001	2 838	10 839

RÉSEAU DE TRAMWAYS

Années	Tramways pour voyageurs et marchandises			Tramways pour voyageurs et messageries et pour voyageurs seulement			Totaux			
	En exploit- ation	En cons- truction ou à cons- truire	Total	En exploit- ation	En cons- truction ou à cons- truire	Total	En exploit- ation	En cons- truction ou à cons- truire	Total	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	kilom.	kilom.	kil.	kilom.	kilom.	kil.	kilom.	kilom.	kil.	
1858										
à 1872.	»	»	»	24	8	32	24	8	32	
1873...	»	»	»	24	129	153	24	129	153	
1874...	»	»	»	43	145	188	43	145	188	
1875...	»	»	»	82	147	229	82	147	229	
1876...	»	»	»	140	125	265	140	125	265	
1877...	»	16	16	223	145	368	223	161	384	
1878...	»	16	16	322	102	424	322	118	440	
1879...	»	48	48	363	156	519	363	204	567	
1880...	»	94	94	411	140	551	411	234	645	
1881...	35	59	94	500	70	570	535	129	664	
1882...	84	53	137	516	54	570	600	107	707	
1883...	96	88	184	521	40	561	617	128	745	
1884...	142	42	184	525	37	562	667	79	746	
1885...	143	77	220	530	48	578	673	125	798	
1886...	153	325	478	537	41	578	690	366	1.056	
1887...	195	317	512	553	71	624	748	388	1.136	
1888...	369	355	724	570	83	653	939	438	1.377	
1889...	387	408	795	605	86	691	992	494	1.486	
1890...	424	387	811	661	74	735	1.085	461	1.546	
1891...	677	380	1.057	710	72	782	1.387	452	1.839	
1892...	783	478	1.261	748	52	800	1.531	530	2.061	
1893...	894	929	1.823	757	95	852	1.651	1.024	2.675	
1894...	1.070	995	2.065	796	78	874	1.869	1.073	2.939	
1895...	1.325	1.057	2.382	842	98	940	2.167	1.155	3.322	
1896...	1.540	1.013	2.553	884	128	1.012	2.424	1.141	3.565	
1897...	1.917	1.168	3.085	984	190	1.174	2.902	1.358	4.259	
1898...	2.206	1.532	3.738	1.076	212	1.288	3.282	1.744	5.026	
1899...	2.569	1.733	4.302	1.173	436	1.609	3.742	2.169	5.911	
1900...	3.830	1.920	4.750	1.401	395	1.796	4.231	2.315	6.546	
1901...	3.292	1.631	4.926	1.625	368	1.993	4.917	2.002	6.919	
1902...	3.696	1.509	5.205	1.745	437	2.182	5.441	1.946	7.387	
1903...	4.051	1.673	5.724	1.906	345	2.251	5.957	2.018	7.975	
1904...	4.500	1.335	5.835	1.947	324	2.271	6.447	1.659	8.106	
1905...	4.808	1.617	6.425	2.003	316	2.319	6.811	1.933	8.744	
1906...	5.121	2.159	7.280	2.047	373	2.420	7.168	2.532	9.700	
1907...	5.417	2.225	7.642	2.133	342	2.475	7.550	2.567	10.117	
1908...	5.662	2.599	8.261	2.179	331	2.510	7.841	2.930	10.771	

Les chemins de fer d'intérêt local et les tramways qui sillonnent aujourd'hui le territoire de la France sont d'ailleurs répartis très inégalement suivant les régions. On s'en convaincra facilement en examinant la situation comparée des départements à ce point de vue, situation que nous reproduisons ci-après :

SITUATION COMPARÉE, POUR L'ANNÉE 1907, DES CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT GÉNÉRAL, DES CHEMINS

Départements	Superficie	Population	Classement des départements d'après la longueur des lignes concédées par rapport		Valeur du centime dépar- temental en 1907	Nature et longueur	
			à la super- ficie	à la popula- tion		Intérêt général	
						en exploita- tion	en construction ou à construire
	kil. carrés	habitants			francs	kil. m.	kil. m.
Ain.....	5.801	345.856	8	6	24.588	513,916	»
Aisne.....	7.367	534.495	6	15	60.402	700,165	43,000
Allier.....	7.311	417.961	42	34	33.554	478,340	58,000
Alpes (Basses).....	6.954	113.126	86	14	9.481	187,796	96,000
Alpes (Hautes).....	5.534	107.498	85	18	7.742	179,461	74,000
Alpes-Maritimes.....	3.743	334.007	10	39	37.057	197,555	65,000
Ardèche.....	5.527	347.140	45	45	17.448	417,765	47,000
Ardennes.....	5.236	317.505	16	10	31.018	427,190	38,000
Ariège.....	4.888	205.684	71	36	10.972	191,725	111,000
Aube.....	6.001	243.670	75	38	30.945	418,759	»
Aude.....	6.313	308.327	50	28	31.851	353.579	1,000
Aveyron.....	8.746	377.299	83	79	24.178	364,965	56,000
Belfort (Territoire de).....	599	95.421	40	86	7.991	61,437	»
Bouches-du-Rhône.....	5.102	765.918	5	71	78.006	454,521	66,750
Calvados.....	5.520	403.431	19	31	64.222	538,792	»
Cantal.....	5.740	228.690	80	58	17.069	314,003	50,000
Charente.....	5.954	351.733	18	13	34.295	411,260	62,000
Charente-Inférieure.....	6.853	453.793	47	7	46.417	575,962	51,850
Cher.....	7.200	343.484	53	26	23.835	487,526	»
Corrèze.....	5.869	317.430	65	51	14.638	493,142	59,000
Corse.....	8.701	291.160	87	83	6.357	295,461	»
Côte-d'Or.....	8.761	357.959	46	9	49.256	682,766	1,000
Côtes-du-Nord.....	6.878	611.506	52	76	29.574	508,607	»
Creuze.....	5.568	274.094	76	61	12.985	361,358	64,000
Dordogne.....	9.183	447.052	47	23	34.607	696,085	»
Doubs.....	5.228	298.438	44	35	28.187	402.046	»
Drôme.....	6.521	297.270	72	50	23.224	310,904	»
Eure.....	6.005	330.140	33	17	53.354	680,648	41,000
Eure-et-Loir.....	5.875	243.823	22	3	36.417	626,867	21,000
Finistère.....	6.736	795.103	57	85	37.997	435,591	»
Gard.....	5.825	421.166	34	49	39.209	629,548	46,600
Garonne (Haute).....	6.296	442.065	48	64	51.579	339,049	»
Gers.....	6.246	231.088	77	33	23.473	270,007	148,500
Gironde.....	10.005	823.925	36	67	105.208	604,386	60,760
Hérault.....	6.197	482.779	37	63	56.302	409,775	60,000
Ille-et-Vilaine.....	6.736	611.805	12	47	42.274	559,259	»
Indre.....	6.823	290.216	66	25	20.384	479.484	»
Indre-et-Loire.....	6.110	337.916	30	16	37.785	489,285	18,000
Isère.....	8.209	562.315	28	32	53.856	444,088	30,000
Jura.....	4.996	257.725	32	12	23.453	452,410	25,600
Landes.....	9.325	293.397	55	2	15.847	419,247	44,000
Loir-et-Cher.....	6.351	276.019	29	4	25.856	535,049	»
Loire.....	4.771	643.943	23	81	53.120	428,992	22,000

1. Extrait de l'exposé des motifs du projet de loi de 1910.

DES DÉPARTEMENTS AU POINT DE VUE DE FER D'INTÉRÊT LOCAL ET DES TRAMWAYS (1)

des lignes au 31 décembre 1907					Longueur concedée		Subventions accordées par l'Etat pour les lignes d'intérêt local et de tramways placées sous le régime de la loi du 11 juin 1880		
Intérêt local et tramways V. M.		Tramways pour voyageurs et messageries ou pour voyageurs seulement		Longueur totale concedée	par		Maxima fixés par les lois et décrets pour toutes les lignes concedées au 31 déc. 1907	Maxima concernant les lignes en exploitation au 31 déc. 1907	Subventions effectives afférentes à l'année d'exploitation 1907
en exploita- tion	en construct. ou à construire	en exploita- tion	en con- struction ou à constr.		myria- mètre carré	par 10.000 habit.			
kil. m.	kil. m.	kil. m.	kil. m.	kil. m.	kil. m.	kil. m.	francs	francs	francs
209,734	256,000	»	28,000	1,007,650	17,370	29,135	397.628 50	160.662 »	154.069 03
323,292	228,000	4,775	3,000	1,302,222	17,676	24,663	532.831 50	253.100 50	185.507 68
283,474	3,000	3,904	»	826,718	11,308	19,780	347.329 »	318.289 »	305.604 94
»	»	»	»	289,996	4,084	25,104	»	»	»
»	»	»	»	253,461	4,580	23,578	»	»	»
17,082	259,000	87,355	12,000	637,992	17,045	19,101	266.000 »	»	»
7,980	144,000	»	»	616,745	11,159	17,766	151.750 »	»	»
231,909	104,000	15,526	»	816,625	15,596	23,720	416.602 »	213.566 »	239.734 72
»	92,000	»	»	394,725	8,075	19,191	99.500 »	»	»
35,799	»	11,519	»	466,077	7,767	19,127	39.160 »	39.160 »	38.660 47
308,857	1,000	»	»	664,436	10,525	21,550	267.383 »	262.838 »	265.903 »
2,195	»	»	»	428,160	4,838	11,215	»	»	»
2,651	»	4,523	»	68,611	11,454	7,190	»	»	»
275,759	73,000	152,959	68,000	1,090,989	21,383	14,244	282.730 »	282.730 »	106.684 06
267,792	3,000	9,410	3,000	821,994	14,891	20,375	166.377 25	154.966 15	165.894 67
»	»	»	»	364,003	6,341	15,917	»	»	»
54,408	343,000	15,383	1,000	887,851	14,906	25,219	443.283 »	77.793 »	75.221 24
379,049	»	24,114	»	1,030,975	15,044	28,862	398.550 »	398.550 »	391.058 24
229,423	27,000	8,004	»	751,953	10,444	21,892	276.614 »	216.297 »	169.074 13
»	»	»	»	552,142	9,408	17,394	»	»	»
»	»	»	»	295,461	3,396	10,148	»	»	»
256,659	»	10,928	»	931,353	10,859	26,577	290.012 86	290.012 86	288.623 24
210,240	»	»	»	718,847	10,451	11,755	286.500 »	286.500 »	259.480 »
»	»	»	»	425,358	7,639	15,549	»	»	»
141,805	156,000	»	»	996,890	10,856	22,299	282.163 50	131.127 50	124.419 67
95,445	77,000	11,518	»	586,009	11,209	19,630	236.698 »	115.480 »	98.458 90
203,637	3,000	»	»	517,541	7,996	17,410	248.758 »	245.108 »	217.115 57
60,843	1,000	»	»	783,491	13,047	23,732	67.530 »	67.530 »	64.806 03
78,618	118,000	»	»	844,485	14,474	30,840	197.986 »	77.257 »	63.543 50
194,370	10,000	35,502	3,000	684,463	10,161	8,608	190.000 »	175.729 »	108.688 44
47,779	»	12,755	»	736,682	12,647	17,491	53.507 50	53.507 50	33.846 90
259,171	6,000	34,584	27,000	665,804	10,575	15,061	304.258 »	297.598 »	239.674 43
39,553	»	»	»	458,060	7,334	15,822	36.861 »	36.861 »	17.805 65
383,686	35,000	124,222	13,000	1,221,054	12,204	14,820	400.000 »	400.000 »	395.963 30
209,872	24,000	35,266	»	738,913	11,925	15,305	36.120 »	»	»
331,216	163,000	19,644	»	1,073,119	15,931	17,538	377.390 »	239.961 »	228.750 54
159,294	»	»	»	638,778	9,362	22,010	131.079 »	131.079 »	16.917 40
280,521	3,000	24,000	»	814,806	13,336	24,112	382.250 »	379.250 »	187.589 85
302,262	207,000	59,985	»	1,124,335	13,696	49,994	231.477 50	153.323 50	64.262 35
177,091	»	»	»	655,101	13,117	25,419	195.605 »	195.605 »	93.448 44
288,685	210,000	»	»	961,932	10,316	32,786	177.586 »	45.145 »	51.151 66
282,355	32,000	»	»	849,404	13,374	30,733	284.602 »	280.858 »	204.635 54
191,375	31,000	9,123	»	683,490	14,326	10,614	162.566 50	141.600 »	141.600 »

SITUATION COMPARÉE, POUR L'ANNÉE 1907, DES CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT GÉNÉRAL, DES CHEMINS

Départements	Super- ficie	Population	Classement des départements d'après la longueur des lignes concédées par rapport		Valeur du centime dépar- temental en 1907	Nature et longueur	
						Intérêt général	
			à la super- ficie	à la popula- tion		en exploita- tion	en construction ou à construire
	kil. carrés	habitants			francs	kil. m.	kil. m.
Loire (Haute-).....	4.924	314,770	51	54	18,286	398,588	112,000
Loire-Inférieure.....	6.898	666,748	21	65	51.141	642,666	15,000
Loirct.....	6.764	364,999	39	29	42.527	591,785	»
Lot.....	5.213	216,611	74	40	16.030	368,638	30,000
Lot-et-Garonne.....	5.372	274,610	73	60	31.938	381,006	48,000
Lozère.....	5.167	128,016	84	42	8.274	191,394	47,000
Maine-et-Loire.....	7.126	513,490	35	84	52.129	564,049	5,800
Manche.....	5.925	487,443	26	53	52.536	461,459	19,000
Marne.....	8.179	434,157	38	24	53.529	702,137	»
Marne (Haute-).....	6.218	221,724	60	8	24.167	568,342	»
Mayenne.....	5.169	305,457	64	59	27.546	336,669	»
Meurthe-et-Moselle.....	5.234	517,508	20	68	50.183	318,039	30,800
Meuse.....	6.233	280,220	25	5	27.488	511,368	35,000
Morbihan.....	6.806	573,152	56	75	28.758	313,620	»
Nièvre.....	6.817	313,972	54	21	26.226	473,331	»
Nord.....	5.750	1,895,861	2	82	196.675	1,110,638	6,000
Oise.....	5.854	410,049	11	19	54.646	737,528	36,000
Orne.....	6.101	315,993	43	27	38.206	573,201	»
Pas-de-Calais.....	6.639	1,012,466	7	77	79.972	653,080	21,000
Puy-de-Dôme.....	7.955	535,419	78	80	42.701	406,744	94,000
Pyrénées (Basses-).....	7.626	425,817	69	66	26.241	325,639	66,000
Pyrénées (Hautes-).....	4.507	209,397	82	73	13.039	212,417	31,000
Pyrénées-Orientales.....	4.120	213,171	70	57	15.038	195,592	50,000
Rhône.....	2.857	858,907	3	84	109.567	340,449	51,000
Saône (Haute-).....	5.331	263,890	9	1	24.981	435,126	»
Saône-et-Loire.....	8.564	613,377	27	37	54.463	854,993	»
Sarthe.....	6.210	421,470	24	30	43.396	550,088	»
Savoie.....	6.003	253,297	81	69	13.677	255,290	27,000
Savoie (Haute-).....	4.424	260,617	62	55	11.718	274,043	8,100
Seine.....	480	3,848,618	1	87	861.829	266,345	12,340
Seine-Inférieure.....	6.176	863,879	13	78	134.020	681,117	80,400
Seine-et-Marne.....	5.915	361,939	14	11	56.089	559,291	36,000
Seine-et-Oise.....	5.604	749,753	4	46	110.321	846,629	94,850
Sèvres (Deux-).....	6.998	339,466	31	20	25.570	509,293	40,860
Somme.....	6.164	532,567	15	43	65.057	571,632	»
Tarn.....	5.747	339,533	58	52	28.066	308,134	57,000
Tarn-et-Garonne.....	3.718	188,553	79	72	23.061	220,123	36,000
Var.....	5.996	324,638	59	44	31.846	361,174	59,000
Vaucluse.....	3.565	239,178	61	70	21.100	318,095	»
Vendée.....	6.723	442,777	49	56	29.136	423,121	49,000
Vienne.....	6.974	333,643	68	41	25.910	566,021	»
Vienne (Haute-).....	5.518	385,732	67	74	23.018	430,433	26,000
Vosges.....	5.867	429,812	41	62	33.146	536,036	12,000
Yonne.....	7.420	315,199	63	22	33.982	536,887	24,000
Totaux et moyennes.....	529,452	39,252,267	»	»	»	40,011,072	2,721,410

DES DÉPARTEMENTS AU POINT DE VUE DE FER D'INTÉRÊT LOCAL ET DES TRAMWAYS (suite)

des lignes au 31 décembre 1907					Longueur concedée		Subventions accordées par l'Etat pour les lignes d'intérêt local et de tramways placées sous le régime de la loi du 11 juin 1880		
Intérêt local et tramways V. M.		Tramways pour voyageurs et messageries ou pour voyageurs seulement		Longueur totale concedée	par myria- mètre carré	par 10.000 habit.	Maxima fixés par les lois et décrets pour toutes les lignes concedées au 31 déc. 1907	Maxima concernant les lignes en exploitation au 31 déc. 1907	Subventions effectives afférentes à l'année d'exploitation 1907
en exploita- tion	en construct. ou à constr.	en exploita- tion	en construc- tion ou à constr.						
kil. m.	kil. m.	kil. m.	kil. m.	kil. m.	kil. m.	kil. m.	francs	francs	francs
6,882	»	»	»	517,470	10,509	16,440	»	»	»
250,212	53,000	31,752	6,000	998,630	14,477	14,978	328,399 »	237,792 »	178,275 95
164,067	3,000	14,758	8,000	781,610	11,555	21,414	171,401 »	148,025 »	106,471 64
9,525	»	»	»	408,163	7,830	18,843	590 »	590 »	»
»	»	»	»	429,006	7,986	15,622	»	»	»
»	»	»	»	238,394	4,614	18,62	»	»	»
259,381	44,000	25,506	»	898,736	12,612	17,502	440,156 80	199,676 80	186,586 49
102,497	232,000	»	»	814,956	13,754	16,719	348,068 »	131,695 »	95,676 03
232,040	»	32,231	»	966,408	11,816	22,559	251,330 50	251,330 50	185,234 10
39,787	»	»	»	608,189	9,781	27,430	56 000 »	56 000 »	44,479 43
151,180	3,000	»	»	490,849	9,496	15,869	126 209 »	122 830 »	118,893 98
27,709	45,000	33,410	7,000	761,958	14,558	14 723	101,800 »	10 800 »	2,586 90
186,649	126,000	»	»	859,017	13,782	30,655	343,000 »	160,000 »	160,000 »
327,610	35,000	21,960	»	698,190	10,238	12,181	381,200 »	301,543 »	340,806 39
215,522	13,000	»	6,000	707,853	10,382	22,545	269,299 »	250,550 »	232,406 64
529,144	166,000	113,106	39,000	1 963,888	34,154	10 359	430,965 60	279,132 60	196,269 29
173,778	5,000	»	»	952,306	16,268	23,224	197 841 »	197 841 »	176,282 98
15,630	98,000	»	»	686,831	11,258	21,736	102,521 »	»	»
369,647	70,000	33,184	8,000	1,154,911	17,396	11,407	229,658 »	220,913 »	190,507 28
48,280	»	23,323	9,000	581,347	7,308	10,858	57 000 »	57 000 »	53,343 20
224,076	14,000	6,966	»	636,671	8,345	14,952	179,607 »	166,247 »	164,812 38
24,921	»	3,275	»	271,613	6,026	12,971	»	»	»
»	77,000	17,803	»	340,395	8 262	15,968	76,300 »	»	»
171,181	35,000	161,000	12,000	770,630	26,973	8,972	275,692 »	229,233 »	136,200 »
258,738	217,000	»	»	810,864	17,086	34,517	492,865 50	229,040 50	216,833 09
270,258	49,000	»	»	1,174,251	13,711	19,144	417,847 »	378,403 »	325,229 93
305,953	1,000	11,276	»	668,317	13,983	20,602	171,175 »	171,175 »	160,655 09
62,562	2,000	16,590	»	363,442	6,054	14,348	»	»	»
115,164	27,000	»	»	424,307	9 591	16,281	64,000 »	64,000 »	31,893 08
56,488	49,000	527,000	65 000	976,173	203,369	2,536	»	»	»
70,940	15,000	125,410	7,000	979,867	15,866	11,343	126,657 »	31,174 »	85,879 33
253,870	71,000	8,008	»	928,169	15,992	25,644	398,879 »	339,379 »	282,552 94
76,768	199,000	88,000	16,000	1,321,247	23,577	17,622	323 065 »	46,253 »	39,689 64
187,749	50,000	»	»	787,902	13,136	23,210	216,795 »	167,795 »	162,301 29
354,972	5,000	33,788	»	965,392	15 629	18,089	302,675 »	302 675 »	251,942 79
127,941	77,000	»	»	370,075	9 919	17,247	237,944 »	120,029 »	101,783 57
»	»	»	»	256,123	6,889	13,584	»	»	»
130,472	4,000	31,923	»	586,569	9,783	18,068	100,000 »	100,000 »	77,416 91
»	8,000	17,070	»	343,165	9 626	14,348	»	»	»
217,262	21,000	»	»	510,383	10,566	16,044	217,172 90	201,195 90	178,192 69
51 390	»	6,094	»	623,503	8,940	18,688	34,133 35	34,133 35	33,916 29
8,238	11,000	18,048	»	493,719	8,947	12,800	4,800 »	4,800 »	4,800 »
85,059	4,000	27,214	»	664,309	11,323	15,456	53,346 »	35,480 »	10,323 53
148,936	»	»	»	709,823	9,566	22,520	140,900 »	140,900 »	140,532 85
3 230,359	4,444,000	2,134,684	342,000	62,883,525	11,887	16,020	16,132,982 76	11,509,115 66	9,780,969 29

C. — *Résultats au point de vue des frais
de construction*

D'une façon générale, les lignes construites depuis la loi de 1880 l'ont été dans des conditions singulièrement plus avantageuses que celles de la loi de 1865, puisque le prix de revient moyen au kilomètre est tombé de 150.000 francs environ à 68.000 francs.

A la vérité, certaines d'entre elles ont coûté plus de 150.000 francs, à raison de difficultés spéciales du terrain, de malfaçons, etc... Mais, on peut dire que, dans l'ensemble, elles ont vraiment revêtu le caractère de lignes d'intérêt local qui est le leur, et que les fâcheux errements auxquels on s'était abandonné de 1865 à 1880, en donnant à ces voies des principes de construction vraiment hors de proportion avec le but à atteindre, ne se sont pas perpétués depuis 1880.

D. — *Résultats au point de vue de l'exploitation*

Il existe actuellement en France une centaine de sociétés de chemins de fer d'intérêt local et 180 sociétés de tramways. Elles sont d'importance très inégale ; parmi les plus considérables, il faut citer : la Société Générale des Chemins de fer économiques (1.550 kilomètres), la Compagnie des Chemins de fer

départementaux (640 kilomètres), la Compagnie des Chemins de fer vicinaux (430 kilomètres), la Compagnie des Chemins de fer du Sud de la France (390 kilomètres), etc...

Les diverses lignes dont elles assurent le service accusent des résultats très inégaux. Il en est un certain nombre dont les recettes ne suffisent même pas à couvrir les dépenses d'exploitation. La plupart donnent un produit net généralement inférieur à 1.500 francs par kilomètre, mais qui peut monter jusqu'à 2.000 francs et plus, et qui sert à couvrir une part de l'intérêt et de l'amortissement du capital d'établissement.

A envisager d'ensemble les résultats, voici comment ils se présentent :

	Dépenses d'établissement	Recettes	Dépenses	Produit net	Revenu
	francs	francs	francs	francs	%
Chemins de fer d'intérêt local					
	Ayant une subvention de l'Etat,.....	25.045.371	20.826.785	4.218.586	0,90
	Sans subvention de l'Etat,.....	10.373.627	7.158.818	3.214.809	2,25
	Métropolitain, funicu- lares, crémailière...	40.886.385	29.974.410	10.911.975	3,19
Tramways pour voyageurs et marchan- dises,....	295.355.423	20.705.741	17.997.462	2.708.779	0,92

Le produit net moyen apparaît donc comme très insuffisant pour rémunérer le capital engagé ; ce sont les subventions des départements et de l'Etat qui assurent le service des intérêts des emprunts et le dividende des actionnaires.

Il faut remarquer, d'ailleurs, avec M. Colson (1) que « quand un réseau s'étend rapidement, la progression des recettes n'est pas en rapport avec celle de la longueur, car les nouvelles lignes, de moins en moins productives à mesure que l'on dessert des régions moins riches, font baisser la recette kilométrique moyenne plus vite que les plus-values des lignes anciennes ne l'accroissent. Le produit brut qui était monté de 4.500 francs en moyenne, en 1895, à 4.800 francs en 1900, n'est plus que de 4.300 francs aujourd'hui. La dépense a suivi, il est vrai, une marche parallèle. De plus en plus, on simplifie l'exploitation des lignes secondaires à faible trafic. De 3.700 francs environ par kilomètre en 1895, les frais d'exploitation étaient montés à 4.000 francs en 1900, ils sont tombés à 3.400 francs en 1907, bien que la hausse des charbons et des matières premières qui a si lourdement pesé sur toutes les entreprises de transports ait amené, pour cette année comparée à la précédente, une augmentation des dépenses un peu su-

1. *Revue politique et parlementaire* (novembre 1909). *Revue des questions de transport*.

périeure à celle des recettes, et une légère diminution du produit net. »

On trouvera ci-après un tableau statistique donnant, pour les principales compagnies concessionnaires, les résultats généraux de l'exploitation pendant l'année 1908.

RÉSULTATS DE L'EXPLOITATION, en 1908, de quelques sociétés concessionnaires

Désignation des concessionnaires et des lignes	Départements	Longueur		Dépenses réelles d'établisse- ment au 31 décembre	Résultats de l'exploitation du 1 ^{er} janv. au 31 décembre						
		réelle- ment cons- truite au 31 déc.	moy. exploit. pendant l'année (y com- pris les par- cours com- muns)		Total		Par kilomètre				
					Recettes	Dépenses	Produit net	Recet- tes	Dépen- ses	Produit net	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
		kilom.	kilom.	francs	francs	francs	francs	francs	francs	francs	francs

Chemins de fer d'intérêt local

Soc. gén. des ch. de fer économiques...	Gironde, Landes, Allier, Cher, Haute- Marne, Somme, S- et-Oise, S.-Inf., Oise, Nièvre, Côte-d'Or...	1.417	1.423	97.177.369	5.769.801	4.287.024	1.482.777	4.055	3.013	1.042	11
Cie des chemins de fer départementaux....	Manche, Charente, Indre, Ch.-Inf., Ind- et-Loir, S.-et-Marne, Aisne, Marne, Yonne, Saône-et-Loire.....	639	639	39.732.179	1.946.971	1.735.376	211.595	3.047	2.716	331	8
Cie génér. des ch. de fer vicinaux...	Jura, Hte-Saône.	284	295	16.547.687	787.739	671.506	116.233	2.670	2.276	394	7
Cie meusienne de chemins de fer...	Meuse.....	156	156	8.870.937	426.201	388.336	37.865	2.732	2.489	243	7
Cie des tramways de la Sarthe.....	Sarthe, Mayenne.	234	234	10.407.252	750.645	669.087	81.558	3.115	2.776	339	8

département, des Bouch.-du-Rhône.	177	177	19.905,325	900,883	892,093	8.290	5.087	5.040	47	14
Cie des ch. de fer d'intérêt local de l'Anjou.....	261	261	11.809,093	920,175	799,222	120,953	3.526	3.062	464	10
Soc. des ch. de fer économ. du Nord.	156	151	13.414,088	618,901	537,307	61,594	3.844	3.462	382	10
Cie des ch. de fer départementaux du Finistère	214	212	12.523,153	909,251	552,948	356,303	4.289	2.608	1.681	12
Soc. des ch. de fer départem. à voie étroite d'Ardennes	222	217	13.116,845	663,394	629,981	33,413	3.057	2.903	154	8
Cie des ch. de fer d'intérêt local du Morbihan.....	308	308	19.288,745	705,634	507,613	198,021	2.291	1.648	643	6
Soc. des ch. de fer de la banl. de Reims.	268	279	15.426,375	862,455	799,046	63,409	3.091	2.864	227	8
Cie des ch. de fer d'intérêt local de Sablons-et-Loire...	193	193	10.636,667	430,958	439,490	—	2.233	2.277	—	6
Cie des ch. de fer des Côt.-du-Nord....	210	220	15.013,853	786,149	665,698	120,451	3.573	3.026	547	10
Cie des ch. de fer d'intérêt local de l'Hérault	195	207	34.418 812	1.771,561	1.709,335	62,226	8.558	8.258	300	23

Soc. des ch. de fer du Pénigord,.....	150	200	1.465,994	680,129	645,733	34,996	3,404	3,229	175	9
Cie des tramways du Loir-et-Cher,...	153	154	9,245,586	435,850	346,716	109,134	2,830	2,122	708	8
Cie des tramways à vap. d'Ile-et-Vil.	299	305	11,785,915	691,696	734,937	—	42,241	2,263	2,410	6
Soc. des ch. de fer du Calvados,.....	186	187	9,082,966	421,618	471,228	—	49,610	2,235	2,520	6
Cie des ch. de fer écon. du Sud-Est..	183	187	7,450,977	625,532	531,501	94,031	3,345	2,842	503	9
Cie des ch. de fer de Pau, Oloron, Mauléon, etc.....	226	230	11,107,706	483,674	467,465	—	—	2,032	71	6
Cie des ch. de fer écon. d. Charentes,	376	376	18,457,395	1,029,527	816,237	213,290	2,738	2,171	567	7
Cie des tramways d'Eure-et-Loir,...	185	138	8,275,605	319,311	297,162	—	—	2,153	161	6
Cie des tramways à vapeur de l'Aude,	309	318	13,826,350	751,986	908,046	—	156,060	2,365	2,855	6
Cie des tramways de l'Indre,.....	182	182	6,557,146	531,318	559,481	—	28,171	2,919	3,074	8

E. — *Résultats au point de vue des charges
imposées à l'État*

Il nous suffit de donner à ce point de vue le relevé, année par année, des dépenses payées par l'État pour les chemins de fer d'intérêt local et les tramways depuis 1880.

RELEVÉ, par année, des dépenses payées par les chemins de fer d'intérêt local et les tramways depuis 1880 (D'après les comptes définitifs).

Années	Loi de 1865	Loi de 1880	Observations
	<i>fr. c.</i>	<i>francs</i>	
1880...	830.960 37	»	Les chiffres inscrits dans la 3 ^e colonne représentent le total des paiements faits chaque année pour les lignes régies par la loi du 11 juin 1880.
1881...	878.235 34	»	
1882...	701.337 86	»	
1883...	186.180 50	»	
1884...	31.900 »	»	
1885...	313.696 21	10.763 25	On rappelle que le montant effectif de la subvention annuelle due par l'Etat est calculé pour chaque année, en tenant compte des résultats de l'Exploitation et des diverses conditions inscrites dans les articles 13 et 36 de la loi. On ne saurait donc considérer que la dite subvention corresponde à une part déterminée de capital d'établissement qui serait à la charge de l'Etat.
1886...	60.950 »	100.263 90	
1887...	27.700 »	338.873 78	
1888...	»	708.274 05	
1889...	40.600 »	1.100.000 »	
1890...	12.700 »	1.498.827 42	
1891...	29.760 »	2.432.826 56	
1892...	29.240 »	2.488.357 90	
1893...	60.000 »	2.908.651 24	
1894...	26.000 »	3.192.598 30	
1895...	212.600 »	3.173.453 81	
1896...	45.600 »	3.557.841 85	
1897...	220.900 »	3.836.873 17	
1898...	19.899 75	4.370.000 »	
1899...	»	4.083.906 20	
1900...	»	4.749.920 75	
1901...	»	4.750.000 »	
1902...	»	5.000.000 »	
1903...	»	5.200.000 »	
1904...	»	7.100.000 »	
1905...	»	5.800.000 »	
1906...	»	8.000.000 »	
1907...	»	10.000.000 »	
Totaux.	3.728.260 03	84.101.432 18	

Enfin, il peut être intéressant de connaître le classement des départements d'après l'importance des subventions accordées par l'État pour les voies ferrées d'intérêt local concédées en vertu de la loi de 1880.

CLASSEMENT des départements d'après l'im-
portance des subventions accordées au 1^{er} octo-
bre 1909 par l'Etat pour les chemins de fer
d'intérêt local et tramways concédés en vertu
de la loi du 11 juin 1880.

Numéros d'ordre	Départements	Maxima fixés par les lois et décrets de concession
		<i>francs</i>
1	Aisne	611.589 50
2	Saône (Haute-)	492.805 50
3	Rhône	457.192 »
4	Gironde	447.008 »
5	Charente	443.283 »
6	Finistère	432.920 »
7	Nord	430.965 60
8	Charente-Inférieure.	426.680 »
9	Allier	423.329 »
10	Ardennes	422.442 »
11	Saône-et-Loire	417.847 »
12	Sarthe	417.775 »
13	Morbihan	413.617 »
14	Seine-et-Marne	412.639 »
15	Haute-Vienne	398.538 »
16	Ain	397.628 50
17	Ille-et-Vilaine.	393.882 »
18	Haute-Garonne	382.894 »
19	Indre-et-Loire	392.250 »
20	Meuse	366.500 »
21	Cher.	361.979 »
22	Manche.	348.068 »
23	Loire-Inférieure	331.511 »
24	Seine-et-Oise	326.717 »
25	Var	326.300 »

Numéros d'ordre	Départements	Maxima fixés par les lois et décrets de concession
		<i>francs</i>
26	Somme	317.107 »
27	Côte-d'Or	290.012 86
28	Côtes-du-Nord	286.500 »
29	Isère.	286.477 50
30	Loir-et-Cher	284.602 »
31	Bouches-du-Rhône.	282.730 »
32	Dordogne	282.163 50
33	Aude	276.500 »
34	Nièvre	269.299 »
35	Alpes-Maritimes.	266.000 »
36	Maine-et-Loire	251.656 80
37	Marne	251.330 50
38	Drôme	248.750 »
39	Oise.	242.522 »
40	Tarn.	237.944 »
41	Doubs	236.698 »
42	Lot-et-Garonne	230.170 »
43	Pas-de-Calais.	229.658 »
44	Tarn-et-Garonne.	220.030 »
45	Loire.	217.212 50
46	Vendée	217.172 90
47	Deux-Sèvres	216.795 »
48	Seine-Inférieure	203.057 »
49	Vienne	202.602 25
50	Eure-et-Loir	197.686 »
51	Jura	195.605 »
52	Landes	194.399 »
53	Meurthe-et-Moselle	181.480 »
54	Basses-Pyrénées.	179.607 »
55	Corrèze.	173.727 »
56	Loiret	171.401 »
57	Calvados	166.377 25
58	Ardèche	151.750 »
59	Pyrénées-Orientales.	147.440 »
60	Yonne	140.900 »
61	Indre	131.079 »

Numéros d'ordre	Départements	Maxima fixés par les lois et décrets de concession
		<i>francs</i>
62	Orne	129.151 »
63	Mayenne	126.209 »
64	Ariège	112.166 »
65	Eure	67.530 »
66	Haute-Savoie	64.000 »
67	Puy-de-Dôme	57.000 »
68	Haute-Marne	56.000 »
69	Gard	53.507 50
70	Vosges	53.346 »
71	Aube	39.160 »
72	Hérault	37.975 »
73	Gers	36.861 »
74	Savoie	2.984 »
75	Lot	590 »
	Aucune subvention n'était, au 1 ^{er} octobre 1909, accordée aux autres départements.	

Les chemins de fer d'intérêt local proprement dits, construits en France jusqu'à ce jour, ont été établis les uns à voie normale (1 m. 44), les autres, et ce sont les plus nombreux, à voie étroite (généralement 1 m). Les tableaux ci-dessus ne tenant pas compte de cette distinction, il nous a paru intéressant de comparer le développement et les résultats des uns et des autres depuis 1880. Nous réunissons ces observations dans les deux tableaux suivants :

A. — Lignes d'Intérêt local A VOIE

An- nées	Lon- gueur moyenne T. 7 col. 5	Dépenses d'établissement au 31 déc. de l'Exercice				Recettes totales T. 7 col. 17	Dépenses totales T. 7 col. 23	P. duit net total T. 7 col. 26
		Participa- tion de l'Etat ou des localités T. 7 col. 6	Participa- tion des Compagnies T. 7 col. 7	Participat. des départem. et communes T. 7 col. 8	Ensemble T. 7 col. 9			
	<i>kil.</i>	<i>francs</i>	<i>francs</i>	<i>francs</i>	<i>francs</i>	<i>francs</i>	<i>francs</i>	<i>francs</i>
1880	1.999	24.017.045	238.391.094	65.617.018	328.025.157	15.596.706	11.880.166	3.716.540
1881	1.737	21.612.732	233.011.086	59.866.920	314.490.738	14.164.323	10.648.410	3.515.913
1882	2.034	22.385.353	253.168.003	61.868.326	337.421.682	16.788.614	13.486.948	3.301.666
1883	1.900	22.396.753	252.195.849	62.219.617	336.812.219	19.001.766	14.488.317	4.513.449
1884	1.304	16.083.987	135.930.35	45.295.776	197.309.998	9.190.490	7.561.188	1.629.302
1885	1.396	16.356.915	142.547.196	46.155.624	205.059.735	8.638.229	7.553.616	1.084.613
1886	1.432	15.440.383	145.507.466	45.532.781	206.480.630	8.668.350	7.581.973	1.086.377
1887	1.527	16.752.010	167.309.020	46.820.460	230.881.490	9.198.584	7.992.286	1.206.298
1888	1.608	16.766.782	174.415.585	46.697.947	237.880.314	9.814.497	8.202.745	1.611.752
1889	1.674	16.793.082	178.798.270	51.082.278	246.673.630	9.600.248	8.375.889	1.224.359
1890	1.728	16.631.833	171.607.196	54.397.093	242.636.122	10.151.927	8.547.892	1.604.035
1891	1.831	15.231.833	175.019.751	55.052.022	245.303.606	11.363.139	8.368.932	2.994.207
1892	1.589	12.464.458	134.546.273	47.202.923	194.213.654	9.725.525	8.097.123	1.628.402
1893	1.593	12.561.572	136.339.343	44.695.027	193.595.942	10.018.846	8.030.974	1.987.872
1894	1.582	12.201.457	124.835.323	47.550.067	184.586.847	10.355.205	8.017.915	2.337.290
1895	1.604	12.414.057	125.150.593	49.774.704	187.339.354	10.834.441	8.132.694	2.701.747
1896	1.627	12.465.361	128.230.245	50.914.133	191.609.739	11.078.779	8.274.074	2.824.705
1897	1.641	12.127.431	120.797.826	53.354.863	186.280.120	11.673.055	8.413.350	3.259.705
1898	1.662	12.252.531	119.180.179	52.768.969	184.201.679	11.631.355	8.846.189	2.785.166
1899	1.674	12.252.531	126.899.738	51.849.332	191.001.601	12.419.244	9.001.159	3.418.085
1900	1.643	12.177.431	120.344.418	51.019.909	183.541.758	12.302.330	9.132.946	3.169.384
1901	1.624	11.478.867	115.397.515	58.569.321	185.445.703	11.794.553	9.072.044	2.722.509
1902	1.623	11.478.867	115.464.788	56.294.470	183.238.125	11.641.344	8.822.274	2.740.681
1903	1.635	11.478.867	115.706.017	56.518.707	183.703.591	11.677.561	8.696.114	2.928.937
1904	1.646	11.478.867	116.690.882	56.429.152	184.598.901	11.694.749	8.510.002	3.126.014
1905	1.675	11.478.867	117.995.576	56.259.133	185.733.576	12.313.603	8.658.294	3.610.541
1906	1.726	11.478.867	120.327.230	59.902.767	191.708.864	12.555.098	8.792.410	2.690.015
1907	1.772	11.323.867	120.973.880	60.277.876	192.575.623	12.946.747	9.350.685	3.519.902
1908	1.793	11.111.367	126.559.334	55.654.451	193.325.152	13.437.087	9.855.640	3.530.924

FORMALE régies par les lois de 1865 et 1880

Nombre total		Nombre total		Effectif au 31 déc. de l'Exerc. Tabl. n° 10			
6 voyageurs Tableau 13 col. 5	de voyag. kilométriques Tableau 14 col. 4	de tonnes Tableau 15 col. 4	de tonnes kilométriques Tableau 15 col. 4	Voitures col. 24	Wagons col. 28	Machines col. 6	Personnel Tableau 9 col. 26
6 voyageurs	voyag. kilom.	tonnes	tonnes kilom.	voitures	wagons	machines	agents
7.211.755	85.178.379	2.503.163	45.372.648	490	2.158	176	5.925
6.624.699	93.012.080	3.124.141	72.264.922	403	1.998	161	4.378
7.918.487	101.563.233	3.570.990	77.465.547	289	2.288	181	4.300
8.371.386	119.849.241	4.865.761	113.354.218	495	2.382	190	4.957
5.268.930	66.660.081	1.697.069	32.516.385	411	1.758	150	3.388
5.427.935	73.037.689	1.686.699	33.477.906	436	1.957	163	3.473
5.660.420	74.325.987	1.792.361	35.879.776	438	1.970	170	3.600
5.257.537	73.417.778	1.911.176	40.396.823	448	2.127	173	3.786
5.585.883	75.226.414	1.966.635	42.552.563	456	2.102	175	3.561
5.450.550	74.324.864	2.178.084	51.716.668	474	2.197	186	3.774
6.212.265	81.834.497	2.296.985	49.739.966	478	2.267	196	3.940
6.591.116	88.381.708	2.663.019	58.300.540	476	2.257	207	3.450
6.105.799	78.954.340	2.468.607	54.008.289	369	1.774	168	3.261
6.549.512	85.628.525	2.784.110	52.858.124	356	1.793	177	3.358
6.713.340	87.129.193	2.942.312	53.950.305	389	1.946	178	3.452
7.044.621	88.716.985	3.079.144	58.527.070	389	1.982	178	3.393
7.300.456	93.476.922	3.297.982	74.616.115	382	2.090	190	3.185
7.438.900	96.791.124	3.612.434	85.192.047	378	2.077	189	3.253
7.600.753	103.123.274	3.517.035	76.597.839	379	2.152	188	3.340
8.005.064	107.757.997	3.683.858	86.043.945	395	2.193	190	3.387
8.221.626	111.612.698	3.886.181	84.423.131	412	2.234	193	3.434
8.159.417	108.046.267	3.655.278	74.291.760	415	2.242	194	3.370
8.129.056	109.154.209	3.141.928	73.751.022	414	2.240	201	3.311
8.217.286	111.805.605	3.565.781	74.195.171	415	2.252	199	3.323
8.242.075	114.154.194	3.425.406	71.003.256	428	2.255	201	3.313
8.366.236	115.627.004	3.826.107	68.709.732	434	2.280	204	3.354
8.616.306	120.871.277	3.779.370	73.596.903	466	2.378	217	3.718
8.701.741	115.332.240	4.784.463	84.562.950	484	2.411	217	3.591
8.596.557	114.223.639	4.155.531	75.161.649	470	2.409	223	3.640

B. — Lignes d'intérêt local à VOIE

An- nées	Lon- gueur moyenne T. 7 col. 5	Dépenses d'établissement au 31 déc. de l'exercice				Recettes totales T. 7 col. 17	Dépenses totales T. 7 col. 23	Produit net total T. 7 col. 26
		Participa- tion de l'Etat ou des localités T. 7 col. 6	Participa- tion des Compagnies T. 7 col. 7	Particip. des départem. et des communes T. 7 col. 8	Ensemble T. 7 col. 9			
	kil.	francs	francs	francs	francs	francs	francs	francs
1880	102	557.508	7.462.694	1.107.398	9.127.600	360.855	252.394	+108.461
1881	119	582.508	8.378.611	1.594.721	10.555.840	430.850	335.164	+ 95.686
1882	125	1.072.538	13.797.424	3.076.000	17.945.960	411.015	380.479	+ 30.536
1883	259	1.171.938	13.774.422	3.718.044	18.664.404	812.566	789.597	+ 22 969
1884	253	1.171.938	13.808.285	3.955.772	18.935.995	812.280	754.525	+ 57.755
1885	326	1.171.938	19.200.444	3.883.818	24.256.200	875.039	883.346	— 8.307
1886	388	1.268.869	26.115.441	5.896.120	33.280.430	980.737	1.196.696	—215.959
1887	538	1.268.869	38.107.202	11.214.795	50.590.866	1.372.300	1.555.213	—182.913
1888	718	1.268.869	42.680.741	13.992.378	57.941.988	1.782.821	2.096.422	—313.601
1889	1.016	1.268.869	80.994.336	11.563.134	93.826.339	2.931.072	3.127.154	—196.082
1890	1.283	1.268.869	89.984.700	13.400.422	104.653.991	3.474.741	4.132.520	—659.779
1891	1.376	1.268.869	99.165.599	10.960.250	111.394.718	3.447.230	3.984.188	—536.958
1892	1.606	1.268.869	122.955.721	11.688.504	135.913.094	4.559.686	4.884.299	—324.613
1893	1.818	1.268.869	134.407.418	15.583.948	151.260.235	5.275.033	5.522.342	—247.309
1894	2.049	1.268.869	137.428.240	21.624.972	160.322.081	6.538.933	6.101.253	+437.680
1895	2.224	1.268.869	147.323.045	23.619.487	172.211.401	7.148.197	6.604.649	543.548
1896	2.323	1.268.869	150.682.045	26.965.960	178.916.874	7.833.994	6.859.939	974.055
1897	2.454	1.268.869	136.492.256	46.011.458	183.772.583	8.421.154	7.391.538	1.029.616
1898	2.576	874.786	148.241.737	34.649.860	183.766.383	8.929.153	7.763.839	1.165.314
1899	2.664	874.786	147.257.924	39.074.944	187.207.654	9.901.127	8.269.955	1.631.172
1900	2.902	874.786	161.060.234	50.304.124	212.239.144	10.762.904	9.420.269	1.342.635
1901	3.384	874.786	191.777.458	65.897.542	258.549.786	12.194.957	10.687.267	1.507.880
1902	3.871	874.786	190.295.043	94.868.834	286.038.663	13.624.002	11.803.627	1.820.375
1903	4.257	874.786	192.438.655	110.453.118	303.766.559	15.043.236	12.362.134	2.679.887
1904	4.547	874.786	192.737.825	127.399.226	321.011.837	15.885.488	13.915.275	2.971.515
1905	4.960	874.786	214.478.188	137.517.384	352.870.358	17.828.416	13.872.456	3.961.907
1906	5.368	874.786	234.362.074	160.022.218	395.259.078	19.531.582	15.556.920	3.978.346
1907	5.806	874.786	225.428.488	188.619.185	414.922.459	21.146.860	17.176.979	3.969.881
1908	6.112	874.786	219.595.863	207.224.200	427.594.849	22.352.453	18.468.404	3.879.650

ÉTROITE régies par les lois de 1865 et 1880

Nombre total		Nombre total		Effectif au 31 déc. de l'Exerc. Tabl. n° 10			
de voyageurs Tableau 13 col. 5	de voyag. kilométriques Tableau 14 col. 4	de tonnes Tableau 15 col. 4	de tonnes kilométriques Tableau 15 col. 14	Voi- tures col. 24	Wa- gons col. 28	Ma- chines col. 6	Personnel Tableau 9 col. 26
<i>voyageurs</i>	<i>voyag. kilom.</i>	<i>tonnes</i>	<i>tonnes kilom.</i>	<i>voitures</i>	<i>wagons</i>	<i>machin.</i>	<i>agents</i>
195.752	1.359.516	89.032	588.830	30	284	13	252
219.020	2.521.023	98.501	1.427.025	29	292	15	254
233.513	1.895.713	93.899	451.667	29	275	15	262
658.476	7.509.741	215.130	2.440.580	75	513	29	301
646.007	7.408.999	176.919	1.415.979	76	511	29	410
679.812	8.330.892	153.982	2.170.277	94	625	36	641
862.816	9.269.266	132.556	2.238.680	124	721	45	726
1.124.371	14.063.042	181.363	2.944.644	186	1.062	76	1.113
1.368.830	17.467.144	322.056	5.395.470	236	1.350	91	1.337
1.936.725	26.964.842	550.045	8.328.652	320	1.876	126	1.746
1.984.663	33.131.803	706.695	9.886.332	328	2.057	135	1.855
3.307.062	45.459.081	727.754	11.428.455	340	2.162	147	2.405
3.404.999	52.930.832	817.685	15.327.462	348	2.270	143	2.397
4.137.997	56.902.988	890.213	16.228.501	464	2.983	194	2.736
5.045.008	71.073.643	1.197.897	23.206.201	526	3.308	214	2.993
5.699.883	79.203.282	1.203.744	25.652.521	563	3.593	234	3.181
6.181.876	83.954.738	1.479.270	29.269.089	594	3.724	249	3.594
7.004.553	93.970.737	1.501.087	28.394.902	654	3.845	265	3.575
7.532.506	103.089.411	1.574.168	32.115.957	661	3.888	268	3.612
8.230.384	110.049.506	1.858.658	36.147.129	751	4.224	300	3.955
9.087.061	118.438.134	2.046.195	39.660.918	84	4.596	332	4.298
10.560.652	135.647.017	2.236.074	45.221.794	982	5.109	390	5.133
12.309.819	184.888.558	2.338.832	46.066.579	1.105	5.612	433	5.491
13.565.006	172.907.498	2.715.011	51.560.761	1.213	5.970	455	5.958
14.864.661	183.283.599	2.653.765	51.604.178	1.277	6.278	483	6.171
16.432.654	199.961.372	3.164.027	60.119.051	1.433	7.066	555	7.063
18.477.015	230.687.600	3.219.218	62.247.655	1.463	7.425	592	7.297
20.038.338	258.375.699	3.606.795	69.802.040	1.685	7.799	629	7.753
21.267.936	258.962.992	3.754.775	68.485.859	1.626	8.043	651	8.239

Incontestablement, la loi de 1880 a marqué, dans notre histoire législative, une étape heureuse. Les résultats que nous venons d'examiner nous permettent de l'affirmer et la meilleure preuve nous en est fournie par le développement qu'a pris, avec cette loi, notre réseau d'intérêt local. Ce développement important et qui s'est poursuivi dans des conditions normales, montre que la loi de 1880 a, somme toute, atteint son but. Destinée à remédier aux abus auxquels avait donné lieu la législation de 1865, elle a véritablement donné leur essor définitif, en France, aux voies ferrées d'intérêt local.

§ 4. — CRITIQUES DIRIGÉES CONTRE LA LOI DU 11 JUIN 1880. MOYENS EMPLOYÉS DANS LA PRATIQUE POUR REMÉDIER AUX DÉFAUTS DE LA LÉGISLATION.

Malgré les résultats favorables que nous venons d'exposer, la loi du 11 juin 1880 consacrait certaines erreurs, certaines imprévoyances qui furent révélées par son application et montrèrent que le système adopté ne pouvait être considéré comme parfait et définitif. L'effet des défauts de la législation actuellement en vigueur se retrouve notamment dans les charges excessives qui grèvent aujourd'hui les finances de certains départements.

Le régime institué par la loi de 1865 avait entraîné la chute des compagnies concessionnaires. Trop sou-

vent, avec le système de la loi de 1880, ce ne sont plus les compagnies qui ont péréclité, ce sont les départements qui ont été conduits à des dépenses exorbitantes, par la garantie pleine et entière à laquelle ils s'étaient engagés.

Quelques-uns, parmi ces inconvénients, se sont révélés au bout de quelques années de pratique, et, sous l'heureuse impulsion de l'administration supérieure, il y a été porté remède par la substitution, à l'état de droit, d'un état de fait où ils n'ont plus place. D'autres attendent encore leur correctif par l'adoption de dispositions nouvelles (1).

Le régime financier adopté par la loi de 1880 assure, par le jeu de la subvention par annuités, une véritable garantie d'intérêt de 5 % au capital de premier établissement. Mais ce régime comporte deux lacunes. D'une part, la loi ne prévoit pas le moyen de déterminer le montant exact de ce capital de premier établissement et, d'autre part, elle n'indique aucun procédé permettant de dégager d'une manière précise le chiffre des dépenses d'exploitation, nécessaire à connaître cependant, puisque la subvention est appelée à combler le déficit éventuel, différence entre les dépenses d'exploitation et le produit brut de la ligne, que l'examen de la comptabilité permet de fixer.

1. Rapport Lebrun. Chambre des Députés, Session de 1909.

En somme, la loi impose au budget national et aux budgets départementaux et communaux la charge de garantir aux concessionnaires une sorte de profit minimum et de les mettre ainsi à l'abri de la faillite. Mais, et c'est là son vice essentiel, elle n'a pris aucune mesure pour permettre aux administrations intéressées de s'assurer que les déficits qu'elles étaient obligées éventuellement de combler de leurs deniers, existaient réellement.

La détermination du capital de construction d'une part, des dépenses d'exploitation d'autre part, amena, comme nous allons le voir, l'adoption du système des forfaits ; nous avons exposé déjà ce système en étudiant l'application aux chemins de fer d'intérêt local de la garantie d'intérêt et de la participation aux bénéfices ; nous allons trouver ici l'utilisation pratique des notions théoriques que nous avons données plus haut et que nous allons avoir l'occasion de compléter :

1° Fixation du capital de premier établissement.

Au début, la construction était faite par le concessionnaire chargé plus tard de l'exploitation, moyennant un prix fixé à *forfait*, à la suite d'une étude plus ou moins complète de la future ligne. Cette pratique d'un forfait global était des plus fâcheuses : elle incitait le concessionnaire à réaliser le plus clair de ses bénéfices sur la construction, soit en obtenant un forfait aussi élevé que possible, soit, au cas où l'autorité concédante aurait pu réduire ce forfait à de

justes proportions, en réalisant des économies au cours de la construction. Dans les deux cas, l'opération était désastreuse pour les pouvoirs publics.

En présence des résultats obtenus, on adopta bientôt, dans les conventions, un système différent. Le capital de premier établissement fut déterminé d'après les dépenses réelles dûment contrôlées, mais dans les limites d'un maximum qui n'était autre que l'ancien forfait global. On prévoyait, d'ailleurs, l'allocation au concessionnaire de primes destinées à l'encourager à l'économie.

Ce système du maximum, substitué à celui du forfait, était une garantie pour le bon emploi des finances publiques. Il n'éliminait pas cependant tous les inconvénients inhérents à la construction par le concessionnaire, car, presque toujours, les compagnies sont constituées par des entrepreneurs qui se chargent d'exécuter les travaux moyennant un prix fixé de gré à gré avec la société qu'ils ont fondée : ils ne manquent pas de fixer ce prix de manière à retirer de la construction, quoi qu'il advienne, un bénéfice important.

Si, au lieu de fixer les dépenses d'une manière globale, on les évalue, comme on l'a fait souvent, d'après une *série de prix* annexée au contrat et qui décompose le forfait en ses divers éléments, les inconvénients que nous venons de signaler se trouvent atténués, mais ils subsistent cependant.

Aussi en est-on venu peu à peu au système de la *construction directe par les collectivités intéressées*, au moyen d'entreprises adjudgées au rabais sur séries de prix. Il y a longtemps que M. Noblemaire, l'éminent directeur honoraire de la Compagnie P.-L.-M., a fait valoir les avantages d'un tel système :

« Je voudrais que le département, loin de se désintéresser de la construction, en se liant les mains vis-à-vis d'un concessionnaire, la fit lui-même, directement ou indirectement, à ses frais. Cette combinaison lui serait-elle onéreuse ? Je crois le contraire. La ligne, tout d'abord serait mieux construite et par suite plus sérieusement en état de se prêter à une exploitation économique. Les ingénieurs, les voyers du département peuvent construire aussi bien et mieux que des concessionnaires parfois désignés par le hasard d'une concurrence excessive ; s'ils ne construisent pas en régie, il leur sera facile de trouver des entrepreneurs, des tâcherons qui se chargeront des travaux sur série de prix ou à forfait et qu'ils n'auront qu'à surveiller. En raison des habitudes administratives, des formalités solennelles auxquelles ils sont habitués, on ne manquera pas de dire qu'ils construisent plus chèrement qu'un concessionnaire stimulé (trop peut-être) par son intérêt personnel. Cela n'est pas certain. Admettons-le néanmoins. En matière de travaux publics plus encore qu'en d'autres matières, parce qu'il s'agit de travaux qui doi-

vent être durables, on en a toujours pour son argent ; l'économie est parfois le pire des calculs, et l'on ne saurait trop insister sur ce fait que les réductions exagérées faites sur la construction se répercutent lourdement et pèsent à jamais sur les dépenses de l'exploitation ultérieure en vue de laquelle la ligne est construite. On l'oublie trop souvent, ou on veut l'oublier ; mais l'opinion de tous ceux qui ont fait de l'exploitation est bien faite à cet égard. »

On a fait remarquer, en outre, que les capitaux nécessaires à l'établissement de la ligne doivent être empruntés et donner lieu à un service d'intérêt et d'amortissement, et que ces charges seront d'autant moins lourdes que l'emprunt aura pu être réalisé à un taux plus faible, ce qui arrivera si le département emprunte lui-même car son crédit est toujours supérieur à celui d'un concessionnaire (1).

Nous ne saurions nous associer entièrement à cette manière de voir : tout d'abord, par le moyen de la garantie d'intérêt, il semble bien que le département, en prêtant son crédit au concessionnaire, puisse procurer à ce dernier un taux d'intérêt analogue à celui qu'il obtiendrait lui-même. Quant aux arguments présentés par M. Noblemaire, ils montrent les avantages évidents, au point de vue théorique, de la construction directe par le département. Mais, même s'il est

1. Rapport Lebrun.

le plus rationnel, en principe, ce procédé de construction ne semble pas pouvoir être le plus économique et le plus facile à appliquer, car il est très difficile, en fait, de trouver un concessionnaire d'exploitation, si on lui soustrait les bénéfices de la construction. Aussi la plupart des départements ont-ils laissé, jusqu'à ce jour, le concessionnaire faire lui-même les travaux ; mais alors, l'ancien forfait global est remplacé, comme nous l'avons vu, par une série de prix unitaires, avec un maximum et l'allocation de primes d'économie.

2° Détermination des dépenses d'exploitation. Nous avons dit plus haut que la vérification des dépenses réelles d'exploitation, présente pour une petite compagnie de chemins de fer les plus grandes difficultés. Aussi l'application de la loi de 1880 conduisit-elle tout d'abord à l'adoption de divers systèmes comportant l'évaluation forfaitaire des frais d'exploitation d'après une formule du type.

$$D = A + \frac{1}{n} R$$

Dans ces formules, la somme D allouée au concessionnaire pour couvrir ses frais, se compose, par kilomètre, d'une somme fixe A augmentée d'une fraction $\frac{1}{n}$ de la recette brute kilométrique R, de telle sorte que la somme touchée par le concessionnaire

sera d'autant plus élevée que la recette brute sera plus forte.

L'adjonction du terme $\frac{1}{n} R$ variable avec la recette brute est nécessaire pour engager le concessionnaire à exploiter ; s'il ne touchait en effet qu'une somme fixe par kilomètre, il aurait intérêt à éloigner le trafic, car toute augmentation de trafic entraînant des dépenses constituerait pour lui, dans ces conditions, une charge sans compensation.

Nous avons vu, dans notre étude théorique que, même avec la formule ci-dessus, l'évaluation forfaitaire des frais d'exploitation présente des inconvénients graves ; l'impossibilité presque absolue où l'on se trouve de déterminer rationnellement le coefficient $\frac{1}{n}$ c'est-à-dire la part de la recette brute à abandonner au concessionnaire, crée une sorte d'antagonisme entre les intérêts du public et ceux du concessionnaire. Un même coefficient appliqué à toutes les natures de transit allouera en général au concessionnaire une somme trop forte pour les transports de prix élevés et ne lui permettra pas de couvrir ses frais s'il s'agit de transports à faible tarif ; de sorte qu'il se trouve incité à maintenir ses tarifs élevés et à ne rien faire pour développer le trafic portant sur des objets à faible tarif de transport.

Aussi a-t-on cherché à améliorer le système. On

y est parvenu, dans une certaine mesure, en substituant à la formule ancienne une formule à plusieurs termes dont nous avons eu déjà l'occasion d'étudier le principe : au lieu d'abandonner au concessionnaire la même fraction $\frac{1}{n}$ de la recette R, ce qui, nous

l'avons vu, l'incite à ne rechercher que le trafic auquel correspond une certaine recette, on décompose cette recette en ses principaux éléments et on applique à chacun d'eux un coefficient approprié. On arrive ainsi à une formule du type suivant :

$$D = A + \frac{1}{n_1} R^v + \frac{1}{n_2} R^m + \frac{1}{n_3} V^k + \frac{1}{n_4} M^k + \frac{1}{n} T^k$$

dans laquelle n_1, n_2, n_3 , etc., sont des coefficients à déterminer dans chaque espèce particulière.

R^v représente la recette due au trafic voyageurs ;

R^m — — — — — marchandises ;

V^k — — — le nombre de voyageurs kilométriques ;

M^k — — — tonnes kilométriques ;

T^k le parcours kilométrique des trains (1).

Malgré ces perfectionnements, les inconvénients inhérents au système des formules subsistent, bien qu'atténués. Aussi a-t-on tendance aujourd'hui à lui substituer un autre système où l'on tient compte à l'exploitant de ses dépenses réelles dans la limite d'un

1. La convention relative au réseau d'intérêt local du Finistère comprend une formule de cette nature.

maximum : pour la détermination de ce maximum on se sert des formules complexes que nous venons d'examiner et dont les inconvénients sont alors moins sensibles que quand on les emploie pour la détermination réelle des dépenses d'exploitation. Ce système est assurément plus rationnel : malgré les difficultés de la vérification des dépenses réelles, il concilie mieux les intérêts des pouvoirs publics, des intéressés et du concessionnaire.

Enfin, deux heureuses innovations se sont introduites peu à peu dans les conventions. La première consiste à associer les intérêts du concessionnaire et du département en vue de faire produire à la ligne le maximum de produit net, et pour cela à décider que ledit produit net sera partagé entre eux dans une certaine proportion. De cette façon, l'exploitant est incité à développer tout trafic qui doit donner un produit brut au moins égal à la dépense engagée, résultat que n'atteignaient pas les pratiques antérieures.

En second lieu, la plupart des conventions récentes spécifient que la subvention de l'État ne peut contribuer à couvrir les insuffisances de l'exploitation : nous savons, en effet, que si le produit brut d'une ligne ne doit pas couvrir les dépenses auxquelles donne lieu son exploitation, abstraction faite des charges correspondant au capital de construction, il vaut mieux renoncer à l'établir.

§ 5. — LES PROPOSITIONS DE RÉVISION

Les pratiques administratives, employées pour permettre une application plus facile de la loi de 1880, ont rendu les plus grands services ; elles n'en ont pas moins constitué dès le début une situation instable et un peu anormale, puisqu'un assez grand nombre de questions se trouvaient solutionnées par la pratique en dehors du régime légal.

On ne pouvait donc considérer la législation de 1880 comme une base absolument définitive et comme l'aboutissement de cette évolution de l'idée d'intérêt local qui est l'objet de notre étude. Il ne semble pas cependant que les tendances décentralisatrices puissent prendre, en France, dans l'avenir, une extension plus grande que celle qui leur a été donnée par la loi de 1880. Étant donnée l'organisation administrative de notre pays, étant données sa situation économique et ses tendances politiques, la loi de 1880 semble avoir réalisé le maximum de décentralisation possible. C'est donc dans son application plus que dans son principe qu'il a paru indispensable d'apporter à cette loi des modifications législatives, dès que les premières années de tâtonnements eurent révélé ses inconvénients.

A la fin de 1889, une Commission fut instituée par le ministre des Travaux publics pour établir les ba-

ses de cette revision. Elle préluda à ses travaux par une enquête très complète poursuivie auprès des Conseils généraux, des concessionnaires, des ingénieurs, des préfets. Cette enquête avait porté sur la plupart des questions concernant les chemins de fer d'intérêt local et les tramways : autorité concédante, régime financier, etc... Les travaux de la Commission aboutirent à l'élaboration d'un projet de loi qui revisait toute la législation de 1880 et que le Gouvernement soumit à l'examen du Conseil d'État.

Mais ce dernier émit l'avis qu'au lieu de remettre sur le chantier toute la loi de 1880, il valait mieux s'en tenir aux quelques points essentiels signalés par la commission, et il fit porter son étude sur trois seulement d'entre eux : 1^o Concours financier de l'État des départements et des communes : 2^o Proportion du capital-actions et du capital-obligations. 3^o Question des forfaits.

Un projet de loi dans le sens des avis émis par le Conseil d'État sur ces différents points fut présenté en 1892 par M. Yves Guyot à la Chambre des Députés. La Commission des chemins de fer fit de ce projet une étude approfondie et aboutit à un texte dont il nous suffira d'exposer les dispositions principales.

En ce qui concerne le concours financier, le projet de loi modifiait de la manière suivante le régime établi par la loi du 11 juin 1880.

« Lors de l'établissement d'un chemin de fer d'in-

térêt local, l'État peut s'engager envers le département ou la commune — en cas d'insuffisance du produit brut pour couvrir les dépenses d'exploitation, l'intérêt annuel du capital de premier établissement et l'amortissement pendant toute la durée de la concession — à subvenir, pendant une durée qui ne peut excéder soixante années, au paiement de cette insuffisance, à la condition qu'une partie, au moins équivalente, sera payée par le département ou par la commune, avec ou sans le concours des intéressés et dans les limites ci-après :

« 1° Le taux de l'intérêt garanti au capital de premier établissement ne peut, déduction faite de l'impôt, dépasser de plus de 65 centimes le taux moyen de la rente française du taux nominal le plus réduit, pendant les six mois précédant la déclaration d'utilité publique. L'amortissement sera calculé au même taux.

« 2° Dans le calcul des subventions à fournir par l'État, le département et les communes, conformément aux dispositions du paragraphe précédent, les insuffisances d'exploitation ne pourront entrer en ligne de compte pour un chiffre supérieur à 750 francs par kilomètre.

« La loi qui déclare l'utilité publique fixera dans chaque cas le maximum de la charge annuelle imposée au Trésor. »

« Dans le cas où le produit brut de la ligne pour

laquelle une subvention a été payée, devient suffisant pour couvrir les dépenses d'exploitation et 6 % par an du capital de premier établissement, déduction faite des subventions en capital, la moitié au moins du surplus de la recette est partagée entre l'État, le département, ou, s'il y a lieu, la commune et les autres intéressés dans la proportion des avances faites par chacun d'eux, jusqu'à concurrence du complet remboursement de ces avances, sans intérêt.

« Lors de l'établissement d'un tramway à traction mécanique et destiné au transport des marchandises en même temps qu'au transport des voyageurs, l'État peut s'engager envers le département ou la commune, en cas d'insuffisance du produit brut, à subvenir pour partie, pendant une durée qui ne peut excéder soixante années, au paiement de cette insuffisance, à la condition qu'une partie au moins équivalente sera payée par le département ou la commune, avec ou sans le concours des intéressés. »

En ce qui concerne les forfaits, les dispositions étaient les suivantes :

« Le capital de premier établissement ne peut pas faire l'objet d'un forfait entre le concédant et le concessionnaire ; il est limité par un maximum fixé par l'acte de concession. Le même acte peut stipuler que le capital sera augmenté : 1° d'une prime sur les économies réalisées dans la construction ; 2° des insuffisances constatées pendant la période assignée à la

construction ; 3° des sommes employées ultérieurement pour travaux et dépenses complémentaires.

« Les dépenses d'exploitation ne peuvent pas faire l'objet d'un forfait. Elles sont limitées par des maxima dans l'acte de concession qui peut allouer au concessionnaire soit une prime sur les économies réalisées dans l'exploitation, soit une subvention fixe annuelle.

Lors de la déclaration d'utilité publique, l'État peut, au lieu d'une subvention annuelle, accorder une subvention en capital. »

Enfin, en ce qui concerne la proportion du capital-actions et du capital-obligations, le projet de loi apportait les modifications suivantes :

« La compagnie concessionnaire peut être autorisée à émettre des obligations pour une somme supérieure au montant du capital-actions, lorsque le ministre des Travaux publics reconnaît que l'annuité nécessaire pour couvrir l'intérêt et l'amortissement des obligations à émettre est suffisamment assurée par les produits nets, soit de la ligne à construire, soit d'autres lignes dont la compagnie serait déjà concessionnaire dans le même département ou qui se prolongeraient sur un département limitrophe, étant entendu que les subventions sont comprises dans l'évaluation des produits nets.

« Toutefois, il ne sera tenu compte du produit net d'une ligne à construire que jusqu'à concurrence des

trois quarts. En aucun cas, le montant du capital-actions ne pourra être inférieur au tiers de la dépense laissée à la charge du concessionnaire.

« Si la construction est faite par le département, la partie de la dépense du capital d'établissement laissée à la charge du concessionnaire (objets mobiliers, matériel roulant, etc.), ne peut être fournie que par un capital-actions. »

La plupart des réformes prévues par ce projet de loi se trouvaient en quelque sorte dictées par les circonstances et nous avons eu, dans le paragraphe précédent, l'occasion d'en étudier l'opportunité. Aussi n'avons-nous pas à en discuter ici le principe : des mesures telles que les correctifs au système des forfaits, la limitation du taux de l'intérêt garanti et du chiffre à admettre en compte pour les insuffisances d'exploitation sont suffisamment justifiées par ce que nous avons dit plus haut. Enfin l'expérience avait montré que la limitation du capital-obligations au montant du capital-actions était dans bien des cas une entrave inutile au fonctionnement des entreprises d'intérêt local.

Ce projet de loi ne put malheureusement venir en discussion avant la fin de la législature. En 1894, M. Jonnart, ministre des Travaux publics, présenta un projet très voisin du précédent, mais qui n'eut pas un sort plus favorable.

Depuis cette époque, jusqu'en 1908, l'initiative par-

lementaire s'exerça seule en cette matière : des propositions de loi de MM. Gauthier et Lacombe n'aboutirent pas. Par contre, par voie d'amendement à la loi de finances, on obtint le relèvement à 600.000 fr. d'abord (loi du 30 décembre 1903) puis à 800.000 fr. (lois du 30 janvier 1907) du maximum fixé par la loi du 11 juin 1880 pour l'ensemble des subventions de l'État dans un même département.

Tel était l'état de la question quand intervint le projet de loi qu'il nous reste maintenant à étudier.

CHAPITRE IV

Le projet de loi de 1910

Le Parlement, nous l'avons dit, avait exprimé à plusieurs reprises le désir d'une révision de la législation des voies ferrées d'intérêt local : un décret du 31 août 1907 institua, pour procéder à cette étude, une commission spéciale composée de représentants du Conseil d'État, du ministère des Travaux publics, du ministère de l'Intérieur, du ministère des Finances, du ministère des Colonies, et d'un avocat. La commission élaborait un texte de loi modifiant sensiblement la législation antérieure. Ce texte de loi fit l'objet d'un rapport à la Chambre des députés (1) et fut voté par la Chambre le 24 mars 1910. Il est actuellement en discussion devant le Sénat qui sans doute changera encore certaines dispositions, tout en respectant les grandes lignes du projet que la Chambre a voté et qui va servir de base à notre étude.

La législation projetée n'a pas pour objet de modifier profondément le régime des voies ferrées d'in-

1. Chambre des députés. Session de 1909. Rapport de M. Lebrun.

térêt local, mais plutôt de régulariser ce régime et, suivant l'expression du rapporteur, M. Lebrun, « de donner force de loi à certaines pratiques que la jurisprudence administrative a admises depuis quelques années ; d'autre part, de modifier certaines dispositions légales, encore en usage, auxquelles on a reconnu divers inconvénients. »

« Une expérience presque trentenaire, dit l'exposé des motifs du projet de loi, n'a pas refusé les arguments de fait à ceux qui, dès les premières années, avaient critiqué la loi de 1880 et signalé un certain désordre dans la distribution des articles ; le caractère artificiel de la division en deux chapitres : chemins de fer d'intérêt local et tramways ; l'absence ou l'imprécision des définitions ; la longueur et la minutie des procédures ; l'incertitude dans laquelle les autorités locales étaient tenues, jusqu'au dernier instant de ces longues instructions, sur les conditions essentielles de l'entreprise ; la difficulté de répartir équitablement les subventions de l'État entre toutes les parties de la France ; enfin, et surtout, l'enchevêtrement des cinq maxima pour la subvention de l'État, les complications qui en résultaient dans les calculs, les conséquences inattendues de ces complications. Le projet de loi que nous vous soumettons concilie le souci des finances publiques avec le désir de faciliter l'initiative des pouvoirs locaux, de simplifier les procédures, d'écarter les demandeurs

indignes et de contribuer au développement rationnel de nos voies ferrées. »

La loi de 1880 ne comporte aucune autre distinction que celle qui résulte du classement des voies en chemins de fer d'intérêt local et en tramways ; les articles se suivent un peu en ordre dispersé et sans qu'une logique absolue paraisse présider à leur distribution. Le projet de 1910 cherche au contraire à apporter plus de clarté et répartit les dispositions de la loi en quatre titres :

1° Déclaration d'utilité publique et approbation des projets ;

2° Régime financier ;

3° Conditions essentielles des concessions ;

4° Dispositions diverses.

Cependant, malgré cette division rationnelle, nous ne suivrons pas dans notre étude, l'ordre absolu des articles. Nous préférons grouper en un certain nombre de paragraphes, les dispositions *nouvelles* que nous pourrons ainsi rapprocher plus aisément de la législation antérieure. Nous ne pouvons d'ailleurs retenir que les points essentiels du projet voté par la Chambre, et que nous reproduisons en annexe, puisque les mesures de détail peuvent être encore l'objet d'importantes modifications.

§ 1. — CLASSIFICATION DES VOIES FERRÉES
D'INTÉRÊT LOCAL

La loi de 1880 établit, comme nous le savons, deux catégories parmi ces voies ferrées : celle des chemins de fer d'intérêt local et celle des tramways ; la première comprend les voies établies sur plateforme indépendante ; la seconde se réfère aux voies ferrées empruntant le sol des voies publiques. Mais, l'essence d'un tramway étant de circuler sur les routes, doit-il perdre cette essence parce que, sur une partie du tracé, il circule sur une plate-forme spéciale ? Même question, en sens inverse, pour le chemin de fer d'intérêt local. Après hésitation, il a paru que la loi de la majorité devait trouver son application en cette matière ; est tramway la voie ferrée qui, sur plus de la moitié de son parcours est établie sur des routes et des chemins ; est, à proprement parler, chemin de fer d'intérêt local, toute ligne posée, pour plus de la moitié de sa longueur sur une plate-forme dont l'accès est interdit au public. Plus d'une fois, au cours des instructions, la même voie ferrée est devenue ainsi successivement chemin de fer ou tramway, et certaines instructions ont dû être en partie recommencées au moment final, parce que le remaniement des proportions des parties sur plate-forme spéciale et des parties sur routes avait modifié le nom dont

les voies devaient être appelées. La dénomination officielle d'une voie peut même varier suivant la composition de l'ensemble d'un réseau : comme il faut appliquer le même régime à toutes les lignes d'un réseau, une ligne de tramways devient une ligne de chemin de fer, si toutes les autres lignes du réseau sont des chemins de fer et inversement (1).

Parmi les voies ferrées qui ont vu ainsi leur dénomination changer en cours d'instruction, on peut citer le cas de diverses lignes du département des Pyrénées-Orientales. Elles avaient été déclarées d'utilité publique par un décret du 29 juillet 1905 ; elles constituaient alors des tramways. Par la suite, en raison des difficultés survenues avec la Société rétrocessionnaire, le département a été conduit à en modifier l'assiette ; la longueur du réseau est ainsi passée de 70 kilomètres à 80 kilomètres, et la longueur hors route de 19 kilomètres à 48 kilomètres, soit moins de la moitié dans le premier projet et plus de la moitié dans le second. Aussi le réseau est-il devenu chemin de fer d'intérêt local et a-t-il été concédé comme tel par une loi postérieure.

De telles conséquences sont évidemment la condamnation du principe d'où elles découlent ; c'est pourquoi l'article 1^{er} du projet de loi consacre l'unification des voies ferrées d'intérêt local. Il explique

1. Exposé des motifs du projet de loi relatif aux voies ferrées d'intérêt local. Chambre des députés. Session de 1908.

expressément que, désormais, toutes les voies ferrées établies par les départements ou les communes seront soumises au même régime administratif et financier, quelle que soit d'ailleurs la nature de la plateforme sur laquelle ces voies sont établies, et quelle que soit la proportion des routes et des chemins empruntés, par rapport à la longueur totale de la ligne.

Le même article maintient implicitement la définition empirique des voies ferrées d'intérêt local, consacrée par les textes précédents et par l'usage. On avait songé au début à définir ces voies par quelques-unes de leurs conditions habituelles d'établissement et d'exploitation. « Bien vite, dit l'exposé des motifs, on s'est aperçu que ce désir de définition précise aboutissait à des impossibilités pratiques. Les voies ferrées d'intérêt local sont celles dont les autorités locales, c'est-à-dire dans notre pays, les conseils généraux et les conseils municipaux, croient devoir poursuivre l'établissement dans les conditions fixées par les lois et avec les concours accordés par l'État. C'est en quelque manière un système de définition analogue à celui qu'a employé le Code pénal : sont crimes les infractions punies de peines criminelles. »

L'unification du régime des deux catégories de lignes sous le terme de « voies ferrées d'intérêt local » est une simplification heureuse et ne peut avoir, semble-t-il, que des conséquences favorables.

§ 2. — AUTORITÉ CONCÉDANTE

La règle adoptée par le projet de loi de 1910 consiste à remettre le pouvoir concédant à l'autorité qui a charge de veiller sur les intérêts à desservir. Cela est logique et conforme aux principes de la meilleure décentralisation. On aboutit ainsi, établissant une sorte de parallèle entre les routes et les voies ferrées, à distinguer les chemins de fer d'intérêt général concédés par l'État (analogues des routes nationales) et les voies ferrées d'intérêt local, concédées, suivant les cas, par le département ou la commune (analogues de la voirie départementale et de la voirie urbaine) (1).

On se trouve ainsi débarrassé des complications inutiles du régime actuel, dans lequel l'autorité concédante varie suivant la nature de la voie ferrée : chemin de fer ou tramway, et, pour les tramways, suivant la nature des voies publiques empruntées. Comme la plupart des tramways empruntent, tout au moins sur une faible étendue, le domaine public de l'État, c'est lui qui, en fait, a concédé la majorité des tramways construits en France (près de 6.000 kilomètres), et les concessionnaires (départements ou villes) ont dû rétrocéder la concession à des sociétés

1. Rapport Lebrun.

d'exploitation; d'où, entre ces diverses autorités, une multiplicité de rapports, peu favorables à la bonne marche des affaires.

Une disposition nouvelle, et qui peut, dans certains cas, présenter un grand intérêt, est en outre adoptée par l'article 6 du projet de loi : « Lorsque le Conseil général d'un département refuse de participer à l'établissement, sur son territoire, d'une section de ligne que le Conseil général d'un département voisin juge nécessaire à la bonne exploitation de son réseau, la mise à l'enquête peut être autorisée, sur la demande du Conseil général intéressé, par décret délibéré en Conseil d'État.

« Le département intéressé peut, dans ce cas, poursuivre l'établissement de cette section en dehors de son territoire, à la condition d'en assumer seul les charges et sans préjudice de l'exercice, par le préfet de chaque département, des droits de contrôle lui appartenant en vertu des lois et règlements et du cahier des charges. »

Il arrive en effet qu'un département a besoin pour relier deux parties de son propre réseau, ou pour joindre son réseau à des voies ferrées d'intérêt général, de pousser une ligne sur le territoire d'un département voisin. La loi de 1880 n'a pas prévu cette éventualité, et le département dont on sollicite l'autorisation pour l'établissement de cette ligne peut, n'y ayant aucun intérêt propre, mettre à son adhésion

des conditions léonines. Aussi a-t-il paru nécessaire aux rédacteurs du projet de loi, d'assurer aux départements intéressés le moyen de triompher en pareil cas de la résistance de leurs voisins. Mais, il fallait donner à ces derniers une garantie. Elle est réalisée par l'intervention d'un décret en Conseil d'État pour ordonner la mise à l'enquête de la section de ligne réclamée. Il est juste d'ailleurs que le département qui demande la création de cette section en assume seul les frais.

Le même système est prévu pour les communes par les articles 7, 8 et 9 du projet : une commune pourra, comme un département établir une voie ferrée, hors de son territoire, dans les conditions de l'article 6 et après avis du Conseil général. Il en sera ainsi pour une voie ferrée n'intéressant et ne desservant en fait qu'une commune, mais dont l'un des terminus nécessaire se trouve, par la disposition des lieux, situé hors du territoire de cette commune : c'est principalement le cas d'une localité, voulant se relier à la gare voisine.

Il est à noter d'ailleurs qu'une voie ferrée s'étendant sur le territoire de plusieurs communes peut être établie soit par le Conseil général, soit si ce dernier croit devoir se désintéresser de cette œuvre, par un syndicat de communes.

§ 3. — NATURE DE L'ACTE DÉCLARATIF
D'UTILITÉ PUBLIQUE

La distinction établie par la loi de 1880 entre les chemins de fer et les tramways, se retrouve en cette matière : les premiers sont déclarés d'utilité publique par une loi, les seconds par un décret délibéré en Conseil d'État. La suppression de la distinction fera disparaître cette anomalie ; il est en effet des tramways faisant le service des voyageurs et des marchandises, recevant une subvention de l'État, qui dépassent en importance certains chemins de fer, et pour lesquels pourtant, la formalité requise est moins solennelle.

Le projet de loi primitif proposait, en conséquence d'unifier ces dispositions, et, écartant en tous cas l'intervention du Parlement, de remettre au pouvoir exécutif le soin de déclarer d'utilité publique les voies ferrées d'intérêt local. En effet, disait-on, l'intervention du Parlement est inutile, car « il n'est pas d'exemple qu'une déclaration d'utilité publique ait été arrêtée à la Chambre ou au Sénat. Cette intervention est en outre fâcheuse, car elle n'est qu'un retard de plus, et souvent important, à la solution de l'affaire. Enfin, elle a pu permettre dans certains cas, d'établir des régimes qui n'étaient pas conformes aux intentions du législateur de 1880 et qui n'ont pas toujours été

sans inconvénients ; certaines conventions n'ont été approuvées que parce que l'intervention du Parlement a permis de couvrir ce que ces conventions pouvaient avoir de contraire à la loi de 1880 (1). »

La Chambre des députés, tout en acceptant un même régime pour toutes les voies ferrées d'intérêt local, n'a pas cru devoir se rallier, en ce qui concerne l'absence d'intervention législative, au texte du Gouvernement et aux arguments de l'exposé des motifs. La Commission de la Chambre a fait remarquer que, s'il est vrai que jamais une déclaration d'utilité publique n'a été rejetée en séance publique, il n'en est pas de même en ce qui concerne le travail fait en commission. Si l'on se place à ce point de vue, on s'aperçoit qu'une fraction appréciable des projets (1/10^e au moins) donne lieu à discussions, enquêtes, modifications, etc..., et qu'ainsi des intérêts nationaux ou locaux, antérieurement méconnus ou négligés en cours d'instruction, ont été sauvegardés par la vigilance du Parlement. En second lieu, le retard apporté par la loi, quelques semaines en général, n'est rien à côté des lenteurs de l'enquête qui dure souvent plusieurs années (2). Enfin, en ce qui concerne la possibilité de dérogations aux textes organiques, certains auteurs y voient des avantages plus que des

1. Exposé des motifs.

2. Rapport Lebrun.

inconvenients, par suite de la souplesse et de l'élasticité plus grandes qu'elles donnent au régime légal.

Le Gouvernement s'est rendu dans une certaine mesure à ces arguments et a reconnu la nécessité de l'intervention du Parlement, toutes les fois que l'entreprise doit entraîner une charge pour le Trésor public. C'est cette solution que consacre l'article 10 du projet de loi : le pouvoir exécutif déclare d'utilité publique les voies ferrées d'intérêt local ne faisant pas appel à la subvention de l'État : pour les autres, une loi est nécessaire.

Ces dispositions semblent rationnelles : en effet, en ce qui concerne les lignes d'une longueur assez considérable pour faire concurrence aux réseaux d'intérêt général, il n'y a pas à craindre que leur établissement se trouve soustrait au contrôle du Parlement : l'expérience du passé a démontré qu'aucune de ces lignes ne peut se créer sans faire appel au concours financier des pouvoirs publics ; d'autre part, les lignes pour lesquelles le pouvoir exécutif aura seul à intervenir seront en général des réseaux de tramways urbains ou des voies ferrées d'un genre particulier (funiculaires, etc...) ; le but même et les conditions de ces entreprises ne semblent pas nécessiter une mesure législative.

§ 4. — PROCÉDURE

La procédure actuelle, telle que l'ont faite la loi de 1880 et diverses circulaires postérieures, présente des longueurs et des inconvénients fâcheux.

Il appartient d'après elle aux pouvoirs locaux d'ordonner la mise à l'enquête des voies ferrées d'intérêt local. Sur la demande du Conseil général, les ingénieurs du département dressent des avant-projets qui sont soumis à l'enquête. Dans les régions intéressées, des dossiers sont mis en circulation qui éveillent chez les populations de grandes espérances. On discute le futur tracé, on suppute les subventions à obtenir de telle ou telle collectivité, on fait appel à des demandeurs en concession, bref, on échafaude pendant des mois et souvent des années, un projet grandiose. Le Conseil général en délibère et le transmet ensuite au pouvoir central pour obtenir la déclaration d'utilité publique et les subventions légales.

Mais le pouvoir central, au point où en sont les choses, ne peut plus guère remplir son office. Dans l'alternative où il est, ou bien de déclarer que l'entreprise projetée lui paraît irréalisable pour des raisons techniques et financières, ou bien de fermer les yeux et de laisser passer un projet critiquable pourtant à bien des égards, il choisira souvent la seconde.

On ne manquera pas en effet de lui représenter qu'il ne peut anéantir les espérances qu'à tort ou à raison on a suscitées dans la région intéressée. « Cette procédure, dit l'exposé des motifs du projet de 1910, est mauvaise pour tout le monde : pour le département qui ne sait pas exactement quel fonds il peut faire sur ses combinaisons, ni quel concours il peut attendre de l'État ; pour les demandeurs en concession qui ne savent jamais si leurs demandes, leurs travaux, leurs études, ne seront pas complètement perdus ; pour l'État lui-même, car les objections les plus fondées contre la création d'une ligne inutile, perdent singulièrement de leur force et de leur autorité en étant produites si tard. De cela, tout le monde pâtit : les bonnes affaires sont longtemps arrêtées, les mauvaises finissent par passer tant bien que mal et ce contrôle si minutieux et si coûteux ne garantit que très médiocrement les contribuables contre les entreprises imprudentes qui les peuvent ruiner. »

Pour remédier à ces inconvénients, le projet de loi prévoit que, désormais, le dossier de l'affaire, préparé par le Conseil général avec le concours du préfet et des ingénieurs, sera transmis au pouvoir central *avant d'être mis à l'enquête*.

Le ministre des Travaux publics apprécie à son tour l'utilité de la ligne. Le ministre de l'Intérieur doit intervenir également à ce moment, car c'est alors qu'il peut dire utilement si la situation finan-

cière du département permet l'entreprise que celui-ci médite. Enfin, si le département sollicite le concours financier de l'État, le ministre des Finances doit intervenir à son tour pour dire dans quelle mesure ce concours peut être donné et par suite sur quelle base le département peut étayer ses combinaisons. Et c'est seulement ensuite que le dossier remis au département se trouvera soumis aux formalités d'usage.

L'intervention des trois ministres est donc nécessaire, mais il est possible qu'ils soient en désaccord et que le ministre des Travaux publics, tout en étant d'avis qu'il y a lieu de poursuivre la déclaration d'utilité publique, se heurte à l'opposition du ministre de l'Intérieur ou à celle du ministre des Finances. Le projet de loi estime que le ministre des Travaux publics, juge de l'utilité des lignes et « principal représentant en cette matière du contrôle supérieur de la Nation », doit pouvoir passer outre. Mais il convenait d'autre part, d'assurer des garanties aux intérêts financiers défendus dans la circonstance, à des points de vue divers par le ministre de l'Intérieur et celui des Finances. L'intervention obligatoire du Conseil d'État, en cas de désaccord des ministres, a paru suffisante pour assurer ces garanties.

Ainsi fixé sur les intentions du pouvoir central, le Conseil général se trouve en mesure d'arrêter le mode et les conditions de la construction, de passer tous

les traités nécessaires à cet effet, et de décider la mise à l'enquête de la nouvelle ligne.

« Ainsi, dit le rapport de M. Lebrun, pas de retards inutiles, pas d'abdication du pouvoir central : chacun accomplit en toute liberté et indépendance le rôle qui lui appartient ; tous, populations à desservir, demandeurs en concession, départements, État, savent à tout instant ce que valent leurs engagements réciproques, et sont placés à l'abri de toute surprise. »

§ 5. — SUBVENTIONS DE L'ÉTAT ET RÉGIME FINANCIER

C'est ici que se posent les questions les plus importantes et les plus délicates de la loi à l'étude. Nous examinerons successivement les points principaux.

1° *Forme de la subvention.* — Comme la loi de 1880, le projet de 1910 n'accorde de subvention qu'aux voies ferrées destinées au transport, en toute saison, des voyageurs et des marchandises de toute nature. Mais le projet de loi admet deux formes de subvention : en capital ou en annuités. Nous savons que la loi de 1865 avait adopté le premier mode, qui fut reconnu bien vite défectueux, tel qu'on le pratiquait du moins, et que la loi de 1880 instaura le système des subventions par annuités, pour remédier aux abus causés par les subventions en capital. Avec l'adoption des nouvelles formules : construction en général par le département, exploitation par le concessionnaire,

à ses risques et périls, rien ne s'oppose plus, semble-t-il, à ce que l'on revienne à la subvention en capital. Ce dernier mode a divers avantages : il donne lieu à des comptes très simples et très clairs ; il évite d'emprunter par l'intermédiaire des départements et d'imposer ainsi à l'État des annuités calculées à un taux supérieur à celui de son propre crédit.

Il est vrai que, dans l'état actuel des choses, le choix laissé aux pouvoirs publics pour la forme de la subvention est plus théorique que pratique. En effet, dans la situation budgétaire présente, il ne peut être question de subventions en capital : les disponibilités ne le permettent guère, et, quant à réaliser des emprunts pour y pourvoir, l'État s'exposerait à perdre, dans la situation générale de son crédit, les avantages immédiats à retirer du taux d'emprunt. Cependant, comme on peut espérer que la nouvelle loi, une fois votée, régira une longue période pendant laquelle les circonstances pourront se modifier, il faut reconnaître que l'on a eu raison de prévoir un mode de subvention qui peut être à la fois le plus avantageux pour le Trésor public et le plus équitable au point de vue de la justice distributive entre les différentes générations.

Des dispositions spéciales sont d'ailleurs prises dans les deux cas : si la subvention est fournie en capital, aucun versement ne peut être effectué avant que le département ait justifié qu'une dépense au moins

double a été faite utilement pour l'établissement de la ligne. S'il s'agit d'une subvention par annuités, le projet de loi fixe à ces annuités une durée maxima de *cinquante ans*. Quant à leur point de départ, au lieu d'être comme aujourd'hui la date d'ouverture de la ligne, il sera le même que celui des charges ou dépenses du département ou de la commune.

2° *Variation de la subvention avec les divers départements.* — Cette question revêt un double aspect : tout d'abord, le maximum de 400.000 francs, fixé par la loi de 1880 pour le concours de l'État, doit-il être le même pour tous les départements ? En second lieu, la proportion de la subvention même de l'État doit-elle rester invariable suivant les diverses régions ?

Sur le premier point, la loi de 1880 a déjà subi deux modifications : nous savons que le chiffre de 400.000 francs, fixé à l'origine, par département, a été porté à 600.000 francs en 1903 et à 800.000 francs en 1907. Ces deux relèvements, votés sur l'initiative de députés dont les départements avaient atteint le maximum légal et désiraient encore étendre leur réseau, ont trouvé facilement crédit devant les Chambres. L'existence d'un maximum unique pour tous les départements, malgré leurs différences de population, de superficie, de richesse, de développement économique, etc..., se justifie en effet assez mal et l'on comprend que les pouvoirs publics n'aient pas

hésité à relever le maximum de la loi de 1880, quand on est venu leur signaler que quelques départements, parmi les plus riches et les plus peuplés, étaient sur le point d'avoir épuisé la vocation qu'ils tenaient de la loi.

D'ailleurs, pour bien marquer que, dans sa pensée, ce chiffre ne pouvait pas et ne devait pas être atteint par tous les départements, le législateur maintenait au chiffre ancien de 34.400.000, c'est-à-dire 86×400.000 , la charge totale imposée au Trésor. Il indiquait par là l'obligation pour l'administration d'établir une sorte d'échelle entre les départements, suivant leur importance, et d'y rapporter le maximum qu'il convient d'appliquer à chacun d'eux ; en sorte qu'on peut dire qu'il n'y a plus aujourd'hui un maximum unique. Mais les difficultés d'application de ce principe seraient grandes le jour où les réseaux de la plupart des départements seraient assez développés pour avoir absorbé le maximum des 34.400.000 francs (la somme des engagements actuels ne dépasse pas 19.300.000 francs).

Aussi, a-t-il semblé aux rédacteurs du nouveau projet de loi qu'il convenait, pour limiter la charge globale de l'État, sans pourtant arrêter l'essor des voies économiques, de supprimer tout maximum, mais de faire décroître la subvention quand elle aurait atteint un certain chiffre que l'on proposait de fixer à 600.000 francs. On faisait observer en effet que ce chiffre correspond

à un réseau d'environ 500 kilomètres, déjà fort étendu même pour les grands départements, que d'ailleurs aucun d'eux ne l'a encore atteint et que, s'il en est qui désirent aller au delà, ils recevront, sans aucune limitation cette fois, une subvention égale au quart, au lieu de la moitié, de la dépense qu'ils s'imposent. « On s'assure ainsi, dit l'exposé des motifs, que le département ne poursuivra l'extension de son réseau au delà des limites normales, qu'en présence d'un intérêt certain, dont il donnera la preuve par l'importance même de ses sacrifices. »

La Chambre des députés a adopté ces principes : mais, au lieu de fixer uniformément au quart, la proportion de la subvention de l'État dépassant 600.000 fr. elle a préféré, à partir de ce même chiffre, faire décroître la subvention de 10 % par tranche de 200.000 fr. ainsi que cela résulte du barème que nous reproduisons plus loin.

Enfin, pour corriger ce que cette limitation à 600.000 francs peut avoir d'excessif aux yeux de certains départements qui avaient échafaudé de plus grands projets sur la foi de la loi de 1907, la nouvelle loi leur donnerait la faculté de renoncer à toute subvention pour celles de leurs lignes dont la situation est prospère, et ainsi de retrouver pleine vocation dans la limite de 600.000 francs pour une subvention égale à la moitié ou plus de la dépense des lignes neuves. Cette faculté laissée au département de renoncer à

tout ou partie des subventions précédemment acquises, lui procurerait une singulière facilité pour développer ses voies ferrées. Si après avoir établi un réseau de 500 kilomètres, le département s'aperçoit que ce réseau couvre à peine ses frais et qu'il faut faire appel à la totalité des subventions promises par l'État, c'est vraiment que la situation économique du département ne comportait pas un plus grand développement des voies ferrées et, à moins de besoins spéciaux sur un point particulier, la prudence la plus élémentaire commande d'attendre que cette situation se soit améliorée avant de tenter de nouvelles expériences. Si, au contraire, le réseau prospère, une partie des subventions allouées deviendra disponible et le département pourra, dans cette limite, demander de nouveau le concours de l'État jusqu'à concurrence des maxima fixés par la loi pour l'établissement des nouvelles lignes.

Il nous faut maintenant aborder le second aspect de la question : convient-il, dans la limite de 600.000 fr., de fixer au chiffre uniforme de moitié, ou de faire varier, suivant les départements, la proportion maxima, des dépenses que l'État prend à sa charge.

Sur ce point, des divergences de vues se sont manifestées entre le Gouvernement et la commission chargée, par la Chambre des députés, d'étudier le projet de loi. Le projet primitif, consacrant à cette question de longs développements, maintenait le principe

posé par la loi de 1880 et fixait à 50 % le maximum de la part de l'État dans les dépenses. L'exposé des motifs établissait d'abord qu'on ne peut, sans vicier dans son principe même la conception des voies économiques, porter au delà de 50 % la subvention de l'État : les régions qui ne savent pas s'imposer les sacrifices nécessaires pour parfaire la dépense indiquent par là le peu d'intérêt qu'elles attachent à l'établissement de la ligne : « Une voie ferrée pour l'établissement de laquelle les intéressés demanderaient à l'État un sacrifice supérieur à ceux qu'ils sont disposés à consentir eux-mêmes ne peut plus être appelée une voie ferrée d'intérêt local... Elle est dans ce cas, est-il dit ailleurs, d'intérêt général ; il appartient à l'État de la concéder et de conserver ainsi, en même temps qu'il en assume les charges, les bénéfices éventuels attachés à la propriété gratuite de la ligne, en fin de concession. » On démontrait ensuite que, parmi les départements qui ont peu développé leur réseau, il en est de riches, alors qu'à l'inverse certains départements pauvres se sont parfaitement accommodés du régime de la loi de 1880. Enfin, il faut remarquer que l'on est ici dans le domaine de la libre faculté et que l'on ne peut prendre exemple sur la manière dont on a agi à l'égard de certaines dépenses obligatoires (assistance publique, construction d'écoles, etc.), pour lesquels l'État a pu consentir des sacrifices d'autant plus grands que les départ-

tements étaient plus pauvres. Les lois sociales qui régissent ces matières imposant aux départements et aux communes des dépenses auxquelles ils ne sont pas libres de se soustraire et qui peuvent excéder leurs forces contributives, il est logique que l'État, représentant de la collectivité, accepte de pourvoir à l'insuffisance de leurs moyens financiers. Il n'en est nullement de même en ce qui concerne les voies ferrées ; les départements ne sont point tenus d'en poursuivre la création ; il est surtout rationnel qu'ils proportionnent l'importance des entreprises qu'ils engagent aux ressources dont ils disposent et qu'ils peuvent y consacrer (1).

Sans méconnaître la difficulté d'établir, pour la répartition des subventions, un mode nouveau basé sur la richesse respective des départements et tenant suffisamment compte de tous les éléments intéressants, la Commission de la Chambre s'est efforcée de réaliser un progrès dans la voie de l'équité en adoptant le principe de la subvention, avec barème, variable suivant la valeur du centime départemental. Pour avoir une règle de répartition à l'abri de toute critique, d'autres éléments devraient évidemment entrer en ligne de compte, tels que la superficie, la densité de la population, le nombre et l'étendue des

1. Note adressée par le Gouvernement à la Commission des travaux publics de la Chambre.

voies déjà établies par l'État, etc., etc..., mais on a estimé que la plus ou moins grande richesse du département, révélée par la valeur du centime additionnel aux quatre contributions directes, pouvait le mieux servir de base à la subvention de l'État.

Déjà, au cours de la discussion de la loi de 1880, des orateurs avaient essayé, mais sans succès, de faire prévaloir le principe de la variation de la subvention avec la richesse des départements. Depuis, lors des propositions de M. Lacombe et de M. Borie à la Chambre des députés, de M. Gauthier au Sénat, ont rappelé l'attention sur cette question, et c'est ce principe qui a été repris par la Commission des Travaux publics de la Chambre.

On s'est appuyé sur les statistiques pour démontrer combien inégalement les départements ont profité de la loi de 1880. La situation au 1^{er} octobre 1909 était la suivante :

Pour	1	département,	la subvention allait de	
				500.000 fr. à 600.000 fr.
—	13	—		400.000 fr. à 500.000 fr.
—	12	—		300.000 fr. à 400.000 fr.
—	23	—		200.000 fr. à 300.000 fr.
—	15	—		100.000 fr. à 200.000 fr.
—	11	—		0 fr. à 100.000 fr.
—	12		pas de subvention.	

On a constaté ensuite que, d'une façon générale,

ce sont les départements pauvres qui n'ont pas fait appel à la subvention, ce qui se justifie par la difficulté qu'ils éprouvent à parfaire même la part de dépense qui leur revient : et on a été ainsi amené à cette conclusion qu'il fallait augmenter la subvention de l'État pour ces départements pauvres.

La Commission de la Chambre ne méconnaissait pas l'aggravation apportée par ce système aux charges de l'État et qui constituait à ses yeux l'objection la plus sérieuse ; on augmente en effet la subvention des départements pauvres sans pouvoir compenser cet accroissement des charges par une atténuation correspondante pour les départements riches. Mais elle faisait remarquer que : « Si l'État ne facilite pas dans certaines régions la construction de voies ferrées au titre de l'intérêt local, il sera fatalement amené à les incorporer dans son réseau d'intérêt général, et ainsi à accroître bien inutilement les charges publiques. C'est ce que l'on constate notamment pour certaines des lignes du plateau central dont la concession est accordée par la convention passée en octobre 1908 avec la Compagnie d'Orléans ; telle de ces lignes dont la construction doit coûter 150.000 francs le kilomètre, aura un trafic de 2.000 à 3.000 francs seulement par kilomètre. Elle constitue une opération peu avantageuse pour le Trésor public et mieux vaudrait assurément la construire et l'exploiter comme ligne d'intérêt local ». Tel semble être aussi l'avis de

M. Colson (1). « Il est tout à fait abusif de concéder encore à titre d'intérêt général quelques-unes de ces lignes, et souvent les plus mauvaises de toutes, comme l'ont fait des lois récentes, uniquement parce que les intéressés n'eussent jamais pu assurer avec un concours de l'État n'excédant pas les limites fixées par la loi pour les concessions d'intérêt local, la charge de déficits probables de chemins de fer traversant des régions montagneuses, à peine peuplées et sans aucune industrie. »

En application de ces principes et malgré l'opposition persévérante du Gouvernement, le texte voté par la Chambre comporte un barème où les départements sont classés en six catégories suivant la valeur du centime superficiaire : l'égalité des sacrifices entre l'État et le département est prévue, quelle que soit la valeur du centime départemental, quand la valeur de la subvention totale est comprise entre 400.000 et 600.000 francs mais, quand la subvention ne dépasse pas 400.000 francs la part de l'État dans l'ensemble de la dépense s'élève de 50 % à 75 %, suivant les catégories. Au delà de 600.000 francs suivant le principe exposé plus haut, la subvention décroît de 10 % par tranche de 200.000 francs.

1. *Revue politique et parlementaire. Revue des questions de transport*, novembre 1909.

Pour une charge annuelle comprise entre les limites ci-après:	Quotité de la subvention suivant que la valeur du centime par kilomètre est de :					
	> 7	7 à 6	6 à 5	5 à 4	4 à 2,5	< 2,5
	%	%	%	%	%	%
0 à 200,000 francs.	50	55	60	65	70	75
200,000 à 400,000 —	50	50	55	60	60	65
400,000 à 600,000 —	50	50	50	50	50	50
600,000 à 800,000 —	40	40	40	40	40	40
800,000 à 1,000,000 —	30	30	30	30	30	30
1,000,000 à 1,200,000 —	20	20	20	20	20	20
1,200,000 à 1,400,000 —	10	10	10	10	10	10
Au delà de 1,400,000 —	»	»	»	»	»	»

Le principe de la variation de la subvention de l'État suivant la richesse des différents départements nous paraît excellent et l'on ne peut à notre avis que souhaiter l'adoption de semblables dispositions. Remarquons d'ailleurs que ce ne serait là qu'un retour au passé et que ces principes ont été consacrés une première fois par la loi de 1865 ; nous avons considéré que cette loi, excellente dans son principe, avait surtout le défaut d'être prématurée ; le retour aux principes sur lesquels elle était basée, confirmerait notre opinion.

Mais, on a fait remarquer, avec juste raison, que la loi de 1865 prévoyait au maximum l'égalité des sacrifices de l'État et des départements : la part de

L'État ne pouvait en aucun cas dépasser la moitié de la dépense totale. Certains auteurs (1) ont posé comme un principe absolu cette égalité des sacrifices et s'élèvent contre tous les projets tendant à porter au delà de 50 % la participation de l'État dans les entreprises d'intérêt local. Après avoir fourni des arguments analogues à ceux de l'exposé des motifs du projet de loi, et que nous avons reproduits plus haut, M. Lassalle conclut de la façon suivante : « On ne doit pas entamer le principe de l'égalité au maximum des charges de l'État et de celles des départements. D'ailleurs, il ne faut pas se le dissimuler, de même qu'en 1880, on a réalisé l'égalité entre les départements en fixant le taux uniforme des subventions au taux maximum de la loi de 1865, de même, dans quelques années, des propositions seraient, sans aucun doute, présentées pour accorder aux départements moins bien traités les conditions de faveur accordées aux autres... Le législateur est cependant déjà entré dans une voie nouvelle en votant les lois de 1898 et 1908 réglementant l'allocation de subventions du Trésor aux services réguliers de voitures automobiles (la subvention de l'État peut atteindre les 2/3 de la charge totale). Il serait très regrettable de le voir y persévérer, car des dispositions de cette nature ont comme conséquence inévitable, en

1. R. Lassalle, *Thèse Paris*, 1910.

faisant trop étroits, pour les affaires locales, les liens qui unissent les départements à l'État, de rendre impossible toute décentralisation sérieuse. »

Nous ne sommes pas absolument de cet avis, et sans méconnaître la valeur des arguments de principe sur lesquels on peut fonder cette opinion, nous estimons que, dans la pratique, les raisons données par la Commission des Travaux publics de la Chambre des Députés peuvent déterminer l'État, dans certains cas, à porter au delà de 50 % sa participation dans les dépenses de certaines voies ferrées d'intérêt local, dont l'établissement, à titre de lignes d'intérêt général, n'aurait pu être effectué que dans des conditions très onéreuses.

3° *Détermination du capital servant de base à la subvention.* — Le projet de loi propose de comprendre dans ce capital, non seulement les dépenses de premier établissement, mais encore celles résultant des travaux complémentaires effectués pendant les dix premières années et qui ne sont en réalité que des dépenses d'établissement ajournées. Cette innovation est ingénieuse et pleinement justifiable : les départements, certains de trouver encore l'aide de l'État pour les travaux complémentaires dont l'expérience des premières années d'exploitation aura démontré la nécessité, n'auront pas la tentation de grossir leurs projets d'établissement et d'y faire rentrer toute une série d'installations dont la crainte seule de ne plus

les voir subventionner plus tard aurait déterminé l'introduction dans le projet.

Cette clause figure d'ailleurs dans la plupart des contrats de concession ratifiés au cours des dernières années.

Les travaux complémentaires effectués après les dix premières années restent à la charge du concessionnaire, mais la convention devra spécifier si l'intérêt et l'amortissement des dépenses faites pour ces travaux dûment autorisés sont considérés comme compris dans les dépenses annuelles d'exploitation ou s'ils doivent être ajoutés pour le calcul du produit net à porter en compte (1).

4° *Les insuffisances d'exploitation.* — L'article 14 du projet de loi décide que la subvention de l'État ne peut contribuer à couvrir les insuffisances d'exploitation. Nous avons eu l'occasion de dire qu'il paraît en effet raisonnable d'exiger d'une voie ferrée qu'elle procure des recettes au moins suffisantes pour couvrir les dépenses directes de l'exploitation. Une ligne ne répondant pas à cette condition ne semble pas mériter d'être construite ou du moins de recevoir une subvention de l'État. La loi n'interdit pas aux départements d'aider de semblables entreprises, mais en fait et sauf de très rares exceptions ils devront s'en abstenir sous peine de compromettre leurs finances.

1. Article 22 du projet de loi.

Toutefois, l'article 22 spécifie que les insuffisances d'exploitation pourront, si la convention le permet, être portées à un compte d'attente dont le montant, augmenté des intérêts simples à un taux qui ne peut excéder 4 %, sera couvert au moyen des premiers excédents de recettes avant que ceux-ci fassent l'objet d'un partage. Il semble en effet logique, puisque le concessionnaire exploite à ses risques et périls, de lui permettre de compenser les moins-values ordinaires des premières années d'exploitation avec les excédents à provenir plus tard d'un développement normal du trafic.

Ces dispositions qui constituent des innovations par rapport à la législation antérieure, ne font que consacrer la pratique courante des conventions actuelles.

5° *Partage des bénéfices.* — Les développements précédents nous ont montré que le projet de loi qui nous occupe consacre une fois de plus le principe d'un concours financier de l'État très important ; la conséquence logique et équitable de ce concours est que l'État, partageant les charges, doit partager les bénéfices. Quand il y a concession, le concessionnaire doit d'abord prélever sur la recette brute les frais d'exploitation et, en outre, s'il a pris à sa charge une fraction du capital sans exiger qu'une annuité correspondante lui soit servie, l'intérêt et l'amortissement de cette fraction. C'est seulement après ce

prélèvement que les disponibilités commencent à apparaître. Une part de ces disponibilités doit être réservée au concessionnaire pour lui donner un intérêt au développement des recettes. L'excédent doit être partagé entre le département et l'État, et cela tant que la ligne sera en exploitation.

Le système que nous venons de résumer diffère sensiblement du système de la loi de 1880. Tout d'abord, il y avait avec la loi de 1880 une véritable *garantie d'intérêt* pour le capital de premier établissement, de sorte que la subvention annuelle de l'État, variable avec les résultats de l'exercice, n'était connue et ne pouvait être versée aux intéressés qu'après vérification des comptes, opération exigeant parfois plusieurs années. A cette garantie d'intérêt, l'article 19 du projet de loi substitue une subvention fixe avec partage des bénéfices ultérieurs. De cette façon, le département reçoit, à échéance fixe, une somme fixe sur laquelle il peut compter pour le versement des annuités auxquelles il est tenu et c'est plus tard, quand on connaît la situation financière de l'exercice, que s'opère le partage de la recette disponible.

En second lieu, dans le système de 1880, le concessionnaire ne prenant part aux bénéfices que quand le produit brut devient suffisant pour couvrir les frais d'exploitation et assurer au capital de premier établissement un rendement de 6 %, on aboutit à une sorte de régie désintéressée. Avec le nouveau système,

le concessionnaire est en tout temps intéressé aux résultats de l'exploitation, puisqu'on lui abandonne une fraction de la recette dès que celle-ci dépasse la somme nécessaire pour couvrir les frais d'exploitation et assurer les charges du capital qu'il a mis lui-même dans l'entreprise.

Une autre différence est à signaler qui complète très heureusement le régime nouveau du projet de loi. La loi de 1880 prévoyait le fonctionnement du régime de partage jusqu'au complet remboursement des avances consenties et jusque-là seulement. Le projet de loi nouveau donne au contraire vocation à l'État pour participer aux bénéfices indéfiniment. Il observe que l'État a collaboré à l'établissement des lignes au même titre que les départements et communes, et que, comme eux, il doit pouvoir espérer, dans les années lointaines qui suivront la période d'amortissement du capital, des compensations aux sacrifices qu'il s'est imposés. D'ailleurs, le projet trouve une raison de plus à cette disposition dans l'abandon aux départements et communes du réseau de tramways actuellement concédé par l'État, qui devait lui revenir en fin de concession, et d'où il pouvait espérer de larges bénéfices. Il y a donc, entre cet abandon d'une part et la vocation qui lui est ouverte d'autre part, une sorte de compensation qui se justifie (1).

1. Rapport Lebrun.

Enfin, le projet prévoit également l'octroi par l'État de subventions à fonds perdus à certains concessionnaires qui accepteraient les aléas de l'entreprise, moyennant un concours financier très limité, s'ils obtenaient comme contre-partie la libre disposition de leurs excédents de recettes. Peut-être pourrait-il y avoir là l'origine de systèmes de concessions impliquant des charges moindres pour les finances publiques.

Dans leur ensemble, ces dispositions paraissent réaliser de façon heureuse une véritable association d'intérêts entre la Société exploitante et les collectivités subventionnantes. Dans le système de 1880, l'État peut espérer que si les résultats de l'exploitation sont favorables, les charges qu'il supportera effectivement seront moins lourdes que ses engagements éventuels, mais il ne peut prétendre à rien autre qu'au remboursement de ses avances. Avec le nouveau système, il sera définitivement lié par ses engagements, mais il aura l'espoir de participer indéfiniment aux bénéfices, s'ils se produisent ; « la vérité, dit l'exposé des motifs, c'est que l'État ayant participé aux charges a, par cela même, vocation pour participer aux recettes. Il participe aux aléas de chaque opération et chacune se trouvera finalement bonne ou mauvaise pour lui dans la mesure où elle sera bonne ou mauvaise pour les localités qui lui auront demandé de s'associer avec elles ».

6°. — *Détermination des dépenses d'établissement et d'exploitation.* — On peut concevoir trois systèmes pour la détermination des dépenses d'établissement d'une voie ferrée d'intérêt local :

- a) Vérification après coup des dépenses réelles.
- b) Forfait global.
- c) Série de prix, qui est comme un forfait décomposé en ses éléments.

Nous savons que le premier système, implicitement prévu par la loi de 1880, n'a jamais pu fonctionner pratiquement et que le second, employé au début, a fait place assez rapidement au troisième. Le projet de 1910, autorisant expressément le premier et le troisième système, condamne par préterition le second. Pour réaliser dans la construction de la ligne comme dans son exploitation l'association d'intérêts dont nous avons parlé plus haut et inciter le concessionnaire à l'économie, le texte nouveau lui alloue à titre de prime une partie de la différence entre le montant réel de la dépense et le maximum fixé par l'acte de concession.

La question des dépenses d'exploitation est plus délicate : elle peuvent aussi se calculer suivant trois systèmes :

- a) Celui de la vérification des dépenses réelles avec ou sans maximum.
- b) Celui d'un forfait simple.
- c) Celui d'un forfait décomposé, basé sur l'emploi d'une formule complexe.

Le forfait simple est seul condamné par le projet de loi. Le premier des trois systèmes est à coup sûr le plus naturel mais il comporte, dans les vérifications nécessaires qu'il entraîne, des difficultés, des contestations qui ne sont pas sans inconvénients. Difficile même pour une grande compagnie, il est pour une compagnie locale à peu près impossible à employer. On peut il est vrai, et le projet de loi le spécifie, limiter par un maximum les dépenses admises en compte et intéresser le concessionnaire à ne pas atteindre ce maximum par l'allocation de primes d'économie. Mais si le maximum est très élevé, il n'offre que peu de garanties et s'il est bas, il équivaut au fond à un forfait.

Aussi, substitue-t-on le plus souvent à ce système un système forfaitaire, basé sur l'emploi d'une formule complexe dont nous avons exposé, dans un précédent chapitre, les diverses modalités. Le choix de la formule est laissé à l'autorité concédante. Notons seulement que le projet de loi fait obligation d'introduire dans la formule d'exploitation le parcours kilométrique des trains. L'addition de ce terme permettra de tenir un compte plus équitable de l'augmentation de charges imposée au concessionnaire par le développement du trafic. En effet, le supplément de trafic qui peut être attiré et desservi en se bornant à mieux utiliser les trains existants entraîne fort peu de frais pour la compagnie et il suffit d'allouer à celle-ci une minime fraction du supplément de re-

celles correspondant pour l'inciter à le développer. Mais il n'en est pas de même du trafic qui oblige à accroître le nombre des trains, et la seule manière d'empêcher que celui-ci soit une charge pour la compagnie c'est de lui allouer pour chaque train en sus une somme qui couvre non pas tous les frais de ce train, mais la partie de ces frais qui n'est pas payée par la fraction de la recette affectée par la formule à subvenir aux dépenses d'exploitation (1).

Ainsi, en faisant un choix judicieux des éléments destinés à entrer dans la composition des formules et en attribuant à ces éléments des coefficients convenables, on peut, malgré l'imperfection théorique du système, obtenir des résultats satisfaisants.

6° *Constitution financière des sociétés.* — Les articles 25, 26, 27 et 28 du projet de loi règlent la constitution financière des sociétés concessionnaires de voies ferrées d'intérêt local, en reproduisant avec plus de clarté les dispositions de la loi du 11 juin 1880. Par la combinaison de ces articles, les rédacteurs du projet de loi espèrent « rendre plus rares des spéculations et des agissements dont certains départements ont gravement souffert ».

Les délais de constitution de la société anonyme que le concessionnaire est tenu de se substituer pour la construction et l'exploitation de la ligne, les règles

1. Exposé des motifs.

concernant les émissions d'obligations et d'actions sont sensiblement les mêmes que dans la loi actuelle. Nous ne nous y arrêterons donc pas et nous nous contenterons de renvoyer au texte même du projet de loi, reproduit en annexe, et qui, sur ces différents points, ne nécessite aucune explication particulière.

Signalons seulement une disposition législative nouvelle qui figure d'ailleurs dans des contrats de concession récents et qui peut être d'une grande utilité : aucune concession ne peut être accordée à une société qui n'engage pas dans l'entreprise une somme au moins égale au cinquième du capital d'établissement. C'est le meilleur moyen pour les pouvoirs publics de s'assurer que la société concessionnaire est sérieuse et qu'elle entend poursuivre l'exploitation de la ligne. En cas de déchéance, la société perd tout droit au remboursement de la part qu'il a fournie et pour laquelle d'ailleurs aucune émission d'obligations ne peut avoir lieu. Cette part constitue donc une sorte de cautionnement supplémentaire à destination spéciale.

§ 6. — DISPOSITIONS DIVERSES.

Nous avons ainsi examiné les points sur lesquels portent les innovations essentielles de la loi à l'étude. Ces dispositions ont trouvé leur place dans les titres 1 et 2 du projet. Le titre 3 réglant les conditions gé-

nérales des concessions est la reproduction, sauf quelques additions ou modifications de détail, des règles actuelles. Ces règles, concernant le fonctionnement général des entreprises, sont étrangères à l'application des principes de décentralisation qui restent l'objet de notre étude.

Enfin, le titre 4 contient quelques innovations que nous examinerons rapidement et dont la plus importante concerne le droit de timbre sur les récépissés. Actuellement, en vertu de la loi de finances du 28 avril 1893, le droit de timbre est, pour les tramways, uniformément de 0 fr. 10. Sur les chemins de fer d'intérêt local, il est de 0 fr. 70 pour la petite vitesse, et de 0 fr. 35 pour la grande vitesse, comme sur tous les chemins de fer. Il grève ainsi d'une charge considérable les petites expéditions et peut être, pour certaines lignes de minime importance, un obstacle au développement du trafic.

L'unification des voies ferrées d'intérêt local réalisée par le projet de loi de 1910 aurait eu pour conséquence d'étendre à toutes ces voies ferrées le régime ordinaire des chemins de fer et de priver ainsi les expéditeurs de marchandises sur les réseaux de tramways d'un avantage auquel ils sont accoutumés et qui facilite singulièrement les expéditions peu importantes, très fréquentes sur les petites lignes. Le Gouvernement proposait donc de fixer uniformément, pour toutes les voies ferrées d'intérêt local, le droit

de timbre sur les récépissés de marchandises à 0 fr. 25. La Chambre a admis ce principe, mais a refusé malgré l'avis du Gouvernement d'infliger un relèvement de taxe aux tramways organisés sous le régime de la loi de 1880 : elle a maintenu pour ces derniers le droit réduit de 0 fr. 10 tout en étendant le droit de 0 fr. 25 à toutes les voies ferrées d'intérêt local.

Une autre conséquence de l'unification poursuivie est l'extension à toutes les voies ferrées d'intérêt local de la procédure spéciale d'expropriation, dite du « petit jury » qui, d'après la loi de 1880, était appliquée seulement pour les tramways. La pratique de cette dernière procédure en a révélé les avantages ; c'est pourquoi le projet de loi la fait prévaloir. Notons enfin que la Commission de la Chambre des députés a ajouté au texte du Gouvernement un article 47 qui pose en principe, mais d'une manière très générale, que les conventions ou cahier des charges annexés à la déclaration d'utilité publique d'une voie ferrée d'intérêt local devront comprendre des dispositions relatives aux conditions du travail et à la retraite du personnel. Il peut y avoir là, pour les Compagnies d'intérêt local concessionnaires, l'origine de lourdes charges pour l'avenir.

L'article 47 et dernier du projet de loi abroge la loi de 1880. Il a paru nécessaire, pour établir une législation aussi claire que possible, de prononcer cette abrogation. Bien entendu, en ce qui concerne les

clauses financières, la loi de 1880 continuera à s'appliquer à toutes les entreprises déclarées d'utilité publique pendant qu'elle était en vigueur. Même pour les compléments à apporter aux réseaux existants, on a cru bon de prévoir l'application de la législation ancienne aux embranchements ou aux prolongements minimes des lignes déjà établies. On ne pouvait en effet, pour une annexe peu importante, transformer tout le régime d'un réseau. On a jugé d'autre part que l'application simultanée de deux régimes financiers différents à des lignes dont l'exploitation se confond est une source de complications qui aboutit parfois à une impossibilité pratique.

On ne peut méconnaître que l'ensemble des dispositions adoptées par le projet de loi, pour régler le nouveau régime des voies ferrées d'intérêt local, constitue un sérieux progrès sur la législation antérieure. Certaines de ces dispositions seront sans aucun doute l'objet de modifications et on peut prévoir que le texte définitif de la loi nouvelle sera quelque peu différent du texte voté par la Chambre des députés. Cependant on peut espérer dès maintenant voir subsister définitivement les grandes lignes du projet. Cette étude nous aura permis en tout cas d'examiner les divers points sur lesquels devront porter à notre avis dans l'avenir les modifications à la législation existante. Les critiques que nous avons adressées chemin faisant aux dispositions nouvelles nous dis-

pensent d'en discuter ici le principe même. Il nous resterait seulement à préciser la place que pourra prendre la future loi dans l'histoire de nos voies ferrées d'intérêt local et quel rôle elle pourra jouer dans cette évolution des tendances décentralisatrices que nous nous sommes proposé de retracer. Or, à ce point de vue, nous avons dit que la loi de 1880 représentait d'après nous, pour la France, un maximum de décentralisation : le projet de 1910 ne saurait donc être considéré comme un progrès dans cette voie. Même, l'impression qui se dégage de l'étude de ses dispositions principales serait plutôt celle d'un léger mouvement de régression par rapport à la législation antérieure. Il serait certes fort exagéré de parler d'un retour à la centralisation, puisque les principes du projet de 1910 sont en somme les mêmes que ceux de la loi de 1880. Cependant, la possibilité d'une subvention de l'État supérieure au concours des localités et des particuliers intéressés, le fait que les projets concernant les lignes nouvelles doivent, avant toute autre formalité, recevoir la sanction du pouvoir central, dénotent dans une certaine mesure le désir de voir l'État conserver la haute main sur le développement du réseau ferré d'intérêt local. L'impéritie de certains Conseils généraux, les divergences trop grandes entre les départements en ce qui concerne leurs réseaux propres, ainsi que les inconvénients résultant du fait que la gestion des lignes secondaires

est disséminée en de trop nombreuses mains, semblent avoir inspiré cet accroissement de la participation et du contrôle de l'État.

Mais il ne faut pas pour cela, perdre de vue que dans un pays aussi étendu que le nôtre, l'extension du réseau d'intérêt local ne peut se poursuivre avec fruit, que si l'on conserve à la base du régime des voies ferrées secondaires des principes de décentralisation nettement établis. Ces principes, la loi de 1880 les avait posés, mais elle n'avait pas pris soin, d'une manière suffisante, d'en diriger l'application : c'est ce qui a donné naissance au régime instable des pratiques administratives destinées à remédier aux défauts de la législation, régime que nous avons étudié et auquel le projet de loi de 1910 a pour objet de mettre fin. La loi nouvelle sera donc en réalité une loi d'application et non une loi de principe, comme sa devancière. Une sorte de mise au point de la loi de 1880 s'imposait depuis de longues années : on peut espérer aujourd'hui la voir prochainement réalisée.

CONCLUSION

La situation actuelle des voies ferrées d'intérêt local en France par rapport aux législations étrangères.

L'ensemble du réseau des voies ferrées d'intérêt local de la France qui, ainsi que nous l'avons vu, atteignait en 1909 une longueur de plus de 13.000 kilomètres, s'est élevé au 31 décembre 1911 à 15.250 kilomètres. Dans le même temps les recettes brutes sont passées de 58 à 66 millions : le développement se poursuit donc rapidement. A l'heure actuelle le capital d'établissement représente près d'un milliard (exactement 990 millions). Les dépenses annuelles sont de 54 millions 1/2. Il reste donc un produit net un peu supérieur à 11 millions. Le coefficient d'exploitation est de 83 % et le rapport du produit net au capital de 1,15 %.

Le développement considérable des voies économiques en ces dernières années a permis d'apporter d'une manière heureuse un complément nécessaire au réseau d'intérêt général. Il reste encore beaucoup à

faire dans cette voie, mais les résultats sont déjà très satisfaisants. Au premier abord, on peut s'étonner de la tendance actuelle à construire des lignes pour lesquelles on peut prévoir que la part fournie par le produit de l'exploitation dans la rémunération du capital sera très faible et pour lesquelles, par suite les pouvoirs publics devront consentir des sacrifices de plus en plus considérables. Or, il faut que ces lignes, qui répondent à des besoins indéniables, soient établies un jour ou l'autre. Si on refuse d'aider leur construction comme voies d'intérêt local, elles finiront par être construites dans des conditions beaucoup plus onéreuses.

A vrai dire, aucun des pays voisins de la France ne construit actuellement des lignes aussi peu productives dans leur ensemble que, nos chemins de fer d'intérêt local subventionnés : l'examen rapide des législations étrangères montre que, d'une façon générale, nos voisins n'ont pas fourni, pour la création des voies ferrées économiques, un effort comparable au nôtre.

En Belgique, cependant, les résultats ont été très satisfaisants, mais l'exiguïté du territoire d'une part, d'autre part la densité exceptionnelle de la population constituaient des conditions favorables. Aussi le réseau d'intérêt local se développe-t-il très rapidement, surtout grâce à la constitution très ingénieuse de l'organisme appelé « Société nationale des Che-

mins de fer vicinaux » et qui est préposé à l'établissement et à l'exploitation des chemins de fer économiques. C'est en réalité un service public centralisé, constituant une sorte de Syndicat dont font partie l'État, les provinces, et les communes intéressées à la construction des lignes. La loi lui confère un monopole pour la concession des chemins de fer vicinaux, sans d'ailleurs définir ces derniers. Comme en fait, l'État n'établit pour ainsi dire plus de lignes d'intérêt général, on peut dire que la Société nationale assure à peu près seule aujourd'hui l'extension du réseau ferré belge.

Le mode de subvention adopté est la constitution du capital par les autorités publiques. La Société nationale a un capital-actions spécial et des comptes d'exploitation distincts pour chacune des lignes dont elle est concessionnaire. Les particuliers peuvent d'après la loi souscrire un tiers des actions, mais en fait leur participation est négligeable : elle représente 2 % seulement du total des capitaux fournis jusqu'ici. L'État peut souscrire jusqu'à la moitié du capital. Il ne fournissait au début que le quart, il a été ensuite jusqu'au tiers et aujourd'hui il fournit toujours la moitié. Le surplus se partage entre les provinces et les communes intéressées, sauf la faible part fournie, à leur décharge, par les particuliers.

Ainsi la loi belge a réalisé un service fortement centralisé pour la gestion des chemins de fer vici-

naux : les autorités provinciales et communales votent la participation qu'elles croient devoir accorder aux entreprises : mais elles ne prennent à leur gestion qu'une part très faible, par une action collective qui ne soumet en rien le service d'une ligne aux influences locales. La Société nationale fait les études des lignes demandées par les populations, elle en prend même au besoin l'initiative. Elle exécute les ouvrages et achète le matériel. Mais, pour l'exploitation elle recourt à l'affermage. Elle y a été amenée par la pensée qu'il valait mieux avoir des exploitations distinctes pour des lignes répondant à des besoins locaux et à des conditions différentes, ainsi que par le désir de tempérer le monopole dont elle était investie en faisant une certaine part à l'industrie privée. « Il est permis de penser, ajoute M. Colson, que, en outre de ces considérations, la crainte de ne pouvoir arriver à organiser une gestion en régie suffisamment économique et celle des difficultés politiques auxquelles se heurtent les grands services publics dans les pays soumis au régime parlementaire n'ont point été étrangères au choix de cette solution. »

Il est vrai que les difficultés inhérentes au mode d'exploitation par des Compagnies fermières subsistent quant à la détermination du loyer à payer par la compagnie, autrement dit du mode de partage des bénéfices, et quant aux garanties à exiger de l'explo-

tant. Ces difficultés, la pratique administrative les a solutionnées dans une certaine mesure en Belgique par des combinaisons ingénieuses, dans le détail desquelles nous ne pouvons entrer ; en tout cas, les difficultés se trouvent considérablement atténuées par le fait que les contrats d'affermage sont conclus et que l'exploitation en est suivie de près par un service central puissamment organisé et qui a peu à peu acquis une expérience consommée en la matière, de telle sorte qu'il peut par son initiative propre suppléer à l'insuffisance éventuelle du stimulant résultant des contrats.

En 1911, vingt-septième année du fonctionnement de cet organisme, la longueur moyenne exploitée des lignes avec service de marchandises, construites par la Société nationale, atteignait 3.750 kilomètres, la recette brute près de 18 millions, soit plus de 5.000 fr. par kilomètre. Le produit net : 5.600.000 francs couvre presque intégralement les charges d'intérêt et d'amortissement du capital dépensé pour la construction des lignes. La société s'applique à ne pas établir de lignes ne devant pas donner un rendement voisin de 3 %.

Ces excellents résultats financiers sont dus, pour une bonne part, à une législation qui, dans la mesure du possible, exonère d'impôts et de charges les chemins de fer, même secondaires. « Mais, à côté de ces conditions particulièrement favorables, il importe, dit

M. Colson, de mettre en relief l'heureuse influence d'une organisation qui, en centralisant la direction de toutes les entreprises locales, leur assure à la fois une gestion compétente et indépendante et qui leur permet de profiter du taux avantageux du crédit de l'État, au lieu que ce soit l'État qui contribue à couvrir les charges de capitaux empruntés au taux plus onéreux répondant au crédit des localités. Tout en reconnaissant qu'une centralisation aussi complète serait difficile à réaliser dans un pays plus étendu, il est bon de signaler les avantages que la Belgique a trouvés à ne pas disséminer en de nombreuses mains, comme l'a fait la France, la gestion des lignes offrant un intérêt presque exclusivement local. » On peut rapprocher d'ailleurs de ces principes la tendance générale, que nous avons dégagée de l'étude du projet de loi sur les voies ferrées d'intérêt local, actuellement en discussion en France, et qui renforce le contrôle du pouvoir central sur les conditions d'établissement des lignes nouvelles.

En Allemagne, malgré l'accroissement de la population, le développement des petits chemins de fer faisant le service de la petite vitesse est beaucoup moins rapide qu'en France. La longueur exploitée en 1910 atteignait 9.500 kilomètres. Le capital d'établissement s'élève à 870 millions, soit 81.000 francs par kilomètre sur lesquels les États ont fourni 200 millions. La recette brute est montée en 1910 à 67 millions, soit

7.000 francs par kilomètre et le produit net à 22 millions, soit 2,5 % du capital.

La législation fédérale de l'Empire, n'ayant à intervenir en matière de chemins de fer qu'au point de vue de la police et de la surveillance, n'a pas eu à s'occuper des questions de subventions. Les législations des États au contraire se sont occupées à diverses reprises du régime financier des voies ferrées d'intérêt local, mais seules les lignes secondaires de la Prusse constituent une catégorie légalement définie, rentrant dans les chemins de fer économiques et soumise à un régime spécial de subventions. L'État, les provinces et les cercles ont fourni, sous forme de souscriptions d'actions et d'obligations, la moitié environ du capital des lignes économiques dont l'autre moitié a été fournie par des particuliers. Les lignes sont concédées aux sociétés ainsi formées ou aux cercles. La construction et l'exploitation ont été assurées au début principalement par de grandes entreprises qui souscrivaient une partie notable du capital des sociétés locales. Aujourd'hui, on organise dans certains cas des services provinciaux pour construire et quelquefois même pour exploiter en régie. Les exploitations locales jouissent d'une grande indépendance. La moitié seulement des lignes est à voie étroite et elles sont presque toutes établies sur plate-forme spéciale. Elles ont coûté en moyenne 65.000 francs par kilomètres et donnent une recette

brute d'environ 4.800 francs. Le produit net couvre à peu près la moitié des charges du capital.

L'Angleterre enfin ne possède qu'un réseau insignifiant de voies économiques. Le Parlement cherche vainement depuis longtemps à organiser la construction de lignes secondaires pour le service de la petite vitesse, en dérogeant à la règle presque absolue qui n'admettait aucune subvention pour la construction des voies ferrées et navigables et des ports dont le capital est uniquement rémunéré par des péages. Les résultats obtenus par les *chemins de fer légers* ont été presque nuls jusqu'ici.

Il faut cependant à ce point de vue séparer du reste du Royaume-Uni, l'Irlande où un régime financier spécial a prévalu. On y a appliqué successivement un régime de garanties d'intérêt allouées à des compagnies spéciales, puis un système de subventions en capital données aux grandes compagnies pour construire des embranchements. On a créé ainsi un peu plus de 1.000 kilomètres de lignes dont moitié à voie étroite établie sur routes et moitié à voie large sur plate-forme spéciale. La dépense moyenne d'établissement dépasse 85.000 francs par kilomètre et les recettes brutes voisines de 4.000 francs sont très peu supérieures aux dépenses d'exploitation.

Dans la Grande-Bretagne, le système institué consiste dans des subventions ou des prêts alloués par le pouvoir central ou les localités et destinés

compléter le capital fourni par les sociétés concessionnaires. Ce système n'a été appliqué qu'à un très petit nombre de lignes toutes à voie large sur plateforme spéciale. Les lignes non subventionnées n'ont pas non plus pris un développement important. Le nombre des lignes rurales, subventionnées ou non, dont on peut espérer la construction d'après les approbations données, paraît atteindre une cinquantaine, avec une longueur totale de 700 à 800 kilomètres. Le coût élevé des lignes qui dépasse en moyenne 90.000 francs par kilomètre ne paraît pas indiquer qu'on soit entré largement dans la voie de l'établissement de véritables lignes économiques, et les subventions allouées ne suffisent pas pour permettre aux lignes agricoles de se développer rapidement dans ces conditions.

Si l'on rapporte le développement des voies ferrées d'un pays, à la superficie d'un côté, à la population de l'autre, en tenant compte de toutes les lignes qui assurent le transport des marchandises en petite vitesse, quel que soit leur régime administratif et leur mode de construction, on peut, comme le fait M. Colson dans un article récent (1), résumer de la manière suivante la situation des trois pays dont nous venons de parler, par rapport à la France :

1. *Revue politique et parlementaire. Revue des questions de transport.* Novembre 1912.

	France	Belgique	Angleterre	Allem.
	—	—	—	—
Superficie (km ²). .	536.000	25.000	314.000	541.000
Population (millions)	39.016	7.04	49.09	64.09
Nombre d'habitants (par k.m ²) . . .	74	290	153	120
Longueur des ch. de fer. Intérêt général.	40.300	4.700	37.100	60.700
Longueur des ch. de fer. Intérêt local.	15.250	3.500	»	9.500
Total. . . .	55.550	8.200	37.100	70.200
Nombre de kilomè- tres de lignes par 10.000 hectares. .	10.4	32	11.8	13
Nombre de kilomè- tres de lignes par 10.000 habitants .	14	9	12.1	10.8

« On voit, dit M. Colson, que, si la faible densité de sa population conduit nécessairement la France à être moins largement pourvue de chemins de fer que les pays voisins pour une même superficie, notre pays est très largement desservi eu égard au nombre de ses habitants. Seul, le développement des voies économiques permet d'atteindre ce résultat sans dépenses excessives; mais ces lignes ont nécessairement un faible trafic dans un pays où la population est peu compacte et la production des matières pondéreuses peu abondante. Aussi, une certaine pru-

dence s'impose-t-elle dans leur développement. C'est aussi grâce aux lignes d'intérêt local que la Belgique est le pays le mieux desservi ; la densité de sa population lui permet de doter toutes les parties du territoire d'un réseau très serré, sans sacrifices financiers sérieux. »

Si l'on jette un coup d'œil sur les pays autres que ceux dont nous venons de parler, on voit que presque partout le développement des voies ferrées d'intérêt local a été l'objet des préoccupations du législateur. Le Congrès International des chemins de fer qui, en mai 1905, a tenu à Washington sa septième session, s'est occupé spécialement du concours financier, donné par l'État et les localités intéressées, pour développer les chemins de fer économiques. L'un des ingénieurs chargé d'étudier la question, M. Ziffer, concluait en ces termes : « En passant rapidement en revue les renseignements fournis par les différentes administrations de chemins de fer, on constate qu'il existe généralement sur le continent de véritables lois spéciales, ou tout au moins des prescriptions légales générales, relatives à la formation du capital, qui indiquent dans quelles conditions il est accordé des concours financiers, pour la construction et l'exploitation des chemins de fer économiques, par l'État, les provinces, les communes et les autres intéressés. Ces concours financiers directs ont reçu d'un pays à l'autre des formes très diverses : c'est tantôt la participa-

tion à la constitution du capital, par la souscription d'actions ordinaires ou privilégiées, tantôt la garantie d'intérêts de la totalité ou d'une partie du capital d'établissement qu'il s'agit de réunir par l'émission d'obligations ou d'actions, ou encore la garantie d'une recette brute annuelle déterminée ou d'un produit brut annuel kilométrique, tantôt encore des prêts à intérêt ou sans intérêt et l'octroi d'un délai pour le recouvrement des frais d'exploitation, afin de permettre d'assurer le service des intérêts des titres privilégiés dans le cas où les recettes nettes ne suffisent pas à cet effet.

« Dans beaucoup de cas, on prête aussi d'autres concours dits indirects, notamment lorsque ni l'État, ni les provinces, les communes et les autres intéressés ne participent à la formation du capital. Ces concours ou subsides indirects consistent à céder gratuitement des terrains appartenant à l'État ou aux autres intéressés, à exonérer l'entreprise des impôts fonciers, immobiliers et taxes de timbre, à l'exempter des impositions communales pendant un temps déterminé ; puis, de la part de l'État, à accorder le droit d'expropriation et, dans les pays qui ne produisent pas eux-mêmes certains matériaux de construction et d'exploitation, à autoriser l'importation en franchise de douane de ces objets.

« Quant aux exploitations forestières et minières intéressées à la création de ces lignes économiques,

elles cèdent la pierre, le bois et les autres matériaux de construction, soit gratuitement, soit à des prix réduits et en échange de titres tenant lieu de paiement. Il convient de citer aussi l'utilisation des routes nationales, départementales et vicinales, ainsi que des chemins, soit à titre gratuit, soit moyennant une redevance annuelle modérée. Enfin les matériaux de construction et d'exploitation sont transportés au tarif des expéditions en service, ou du moins à des tarifs réduits, par les chemins de fer d'État adjacents, parfois aussi par les chemins de fer privés, si la ligne à construire doit leur apporter un surcroît de trafic. »

Si l'on passe en revue les systèmes adoptés par les divers pays, on constate que seuls les États-Unis, la République Argentine, le Portugal, l'Espagne, la Bulgarie, la Roumanie et la Russie n'ont accordé aucun concours financier aux voies ferrées d'intérêt local ; au contraire, l'Autriche, la Hongrie ont aidé sous des formes très diverses les entreprises de ce genre. Il en est de même pour le Danemark, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse. La Turquie, enfin ne possède guère que des lignes économiques, avec garantie kilométrique de recettes brutes.

« L'intérêt apporté presque partout aux chemins de fer économiques par l'État, les provinces et les communes, dit encore M. Ziffer, dans son exposé, est une preuve incontestable de la haute importance et de la grande influence de ces lignes d'ordre secon-

naire, tant pour l'amélioration des conditions économique des pays, qu'au point de vue de la civilisation. En effet, la création des voies ferrées permet de faire entrer dans le mouvement général les contrées qui étaient jusqu'alors restées à l'écart, pourvu que leur établissement et leur mode d'exploitation répondent aux conditions locales.

« Malheureusement, on croit devoir s'en tenir aux anciens types de construction et d'exploitation employés sur les grands chemins de fer ; la conséquence en est que les résultats financiers sont assez médiocres et que ni les capitaux privés, ni l'industrie privée ne se trouvent suffisamment encouragés à s'employer dans des entreprises aussi peu rémunératrices.

« C'est donc à tous ceux qui s'intéressent à l'établissement et au développement des chemins de fer économiques, et en premier lieu à l'État qui retire le plus d'avantages de ces lignes, grâce à l'augmentation des revenus qui résulte pour lui de la création de nouvelles industries et d'une plus grande activité des affaires, qu'il appartiendrait de réaliser, par un concours financier suffisant, le desideratum, depuis longtemps formulé, de moyens de transports de ce genre. Il importe en outre d'accorder, pour la construction et l'exploitation de ces lignes, le maximum de facilités et de simplifications permettant d'exécuter les travaux de construction, d'acquérir le matériel d'exploitation aussi économiquement que possible et de

donner au service actif une organisation moderne, appropriée aux circonstances, de nature en un mot à produire une exploitation simple, économique, commerciale, rationnelle, appliquant toutes les facilités réalisables en matière de tarif. De la sorte, on pourra réussir à rétribuer convenablement le capital engagé dans l'établissement du chemin de fer.

« Les chemins de fer d'ordre secondaire constituent sans contredit un complément précieux des grandes lignes au point de vue de l'économie générale et du trafic, et méritent donc d'être tout spécialement étudiés et favorisés par tous les intéressés. »

En résumé, cette étude rapide des législations étrangères, relativement aux voies ferrées économiques, nous amène à cette conclusion que la France, pays très fortement centralisé, tient néanmoins la tête en ce qui concerne le développement des chemins de fer d'intérêt local. Il ne faudrait pas cependant tirer de ce fait des vues trop optimistes : c'est à des causes d'infériorité sociale qu'est due en réalité cette extension. D'une façon générale en effet, après des tâtonnements divers, les différentes nations ont, à peu près toutes, adopté le régime qui convenait le mieux à leur situation particulière, au point de vue social, politique, économique. C'est ainsi que si l'on additionne le développement kilométrique des lignes d'intérêt général et d'intérêt local, en Allemagne et en Angleterre, on constate que ces pays sont desser-

vis plus largement que la France, bien que leur réseau d'intérêt local soit très médiocre ou même insignifiant. L'Allemagne par exemple ne possède que 9.500 kilomètres de lignes d'intérêt local alors que nous en avons 15.250, mais elle oppose, pour les lignes d'intérêt général, à nos 40.300 kilomètres un réseau de 60.700 kilomètres. En définitive, elle bénéficie d'une avance de 15.000 kilomètres de voies ferrées pour un excédent de superficie de 5.000 kilomètres carrés seulement.

Cette situation tient, pour une grande part, à ce que, en Allemagne, les lignes créées par les Gouvernements fédéraux sont réputées d'intérêt général, bien que certaines d'entre elles, répondant à des besoins régionaux, correspondent dans une certaine mesure à nos chemins de fer d'intérêt local. D'autre part, le fait que les divers États n'ont pour ainsi dire jamais eu recours aux capitaux privés, même pour l'établissement des petites lignes, n'intéressant en fait qu'une contrée limitée, résulte de la densité de la population de l'Allemagne et de la prospérité de son industrie. Il est certain en effet que dans un pays très peuplé et très prospère, les voies ferrées, quelles qu'elles soient, trouvent dans les régions traversées un trafic important : il en est ainsi en particulier dans les régions industrielles où le transport des matières pondéreuses joue un rôle essentiel et où le mouvement de transit est considérable. C'est ce qui fait qu'en

Allemagne les communications locales se sont trouvées en quelque sorte réalisées d'elles-mêmes et confondues avec les grands courants de transit. Presque partout en effet, grâce à une circulation intense des voyageurs et des marchandises, il a été possible de construire, avec des prix de revient élevés, des lignes dont le produit brut couvre amplement les frais de construction et d'exploitation : en d'autres termes, il n'a pas été nécessaire, en général, de rechercher, comme on a dû le faire le plus souvent en France, des procédés économiques applicables à un tarif restreint.

La même observation peut être faite en Angleterre, avec cette différence cependant que ce sont ici les capitaux privés, sans le concours des pouvoirs publics, qui ont trouvé dans l'établissement de puissants moyens de transport, une rémunération suffisante. En Angleterre, le rôle des lignes d'intérêt local proprement dites a été à peu près réduit à néant par suite de la densité de la population et de la prospérité générale du pays. Les préoccupations d'économie ont toujours été absentes, dans la conception des réseaux de la Grande-Bretagne : on a toujours compté, et avec raison, sur le développement du trafic pour réaliser des bénéfices, plus que sur la réduction des frais d'établissement et d'exploitation des lignes. Dans un pays comme l'Angleterre, où l'initiative privée a été seule en jeu pour la construction des

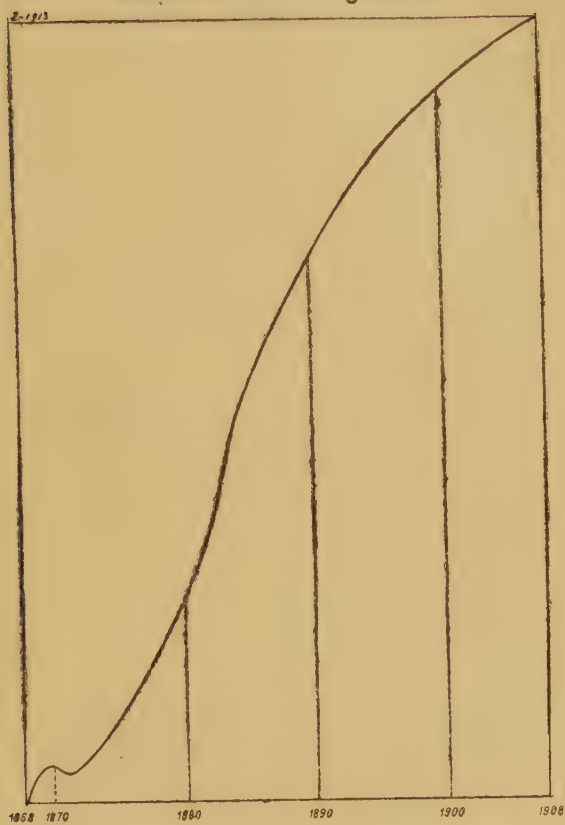
chemins de fer, cette constatation a plus de valeur encore que dans un pays comme l'Allemagne où le développement de l'Étatisme aurait pu pousser les pouvoirs publics à créer des lignes peu rémunératrices dans l'intérêt de la collectivité.

Les conditions de la vie sociale en France sont malheureusement loin d'être identiques à celles que nous venons d'étudier chez nos voisins : la population, chez nous, est clairsemée, elle ne s'accroît que lentement, enfin notre industrie produit peu de matières pondéreuses. Dans ces conditions, l'État ne pouvait se charger de construire seul des lignes dont la création était nécessaire au développement des diverses parties du pays, mais dont le rendement, durant de très longues années, ne devait être que très médiocre. L'intérêt général, en France, ne doit normalement comprendre que les grandes artères ferrées à trafic intense ; l'établissement en est à peu près achevé à l'heure actuelle ; l'ère de la construction des lignes d'intérêt général peut donc être considérée comme close. « C'est sur notre réseau local qui a déjà pris un si beau développement depuis la loi de 1880, écrivait, en 1908, M. Janet dans son rapport sur le budget des travaux publics, que doivent se porter maintenant nos efforts pour faire pénétrer la locomotive dans tous les cantons de notre territoire. » Et M. Aimond rapportant en 1909 le budget des conventions et garanties d'intérêt disait : « Le

réseau d'intérêt général de la France n'est plus susceptible de prendre dorénavant un grand développement. On n'a d'ailleurs prévu à l'heure actuelle que 2.500 kilomètres dont 1.757 étaient en construction au 31 décembre 1907. » A son tour, M. Colson constate, lui aussi, le ralentissement de l'accroissement du réseau d'intérêt général « qui ne s'augmentera plus guère que des quelques lignes nécessaires pour soulager les grandes artères, les mieux raccorder, ou répondre à des besoins stratégiques. D'autre part, les travaux des chemins vicinaux, poussés avec une extrême activité au moment où l'État lui-même entreprenait l'exécution du grand programme de travaux publics de 1879, sont assez avancés aujourd'hui pour ne plus absorber les principales ressources des finances départementales. Aussi la construction des lignes d'intérêt local, transportant des marchandises, a-t-elle pris une extension croissante. »

On peut comparer d'une manière plus facile le développement des réseaux d'intérêt général et d'intérêt local en traduisant dans les courbes ci-après les situations successives des deux réseaux :

Réseau d'intérêt général



Réseau d'intérêt local



On voit tout de suite que la courbe représentative du développement du réseau d'intérêt général, après s'être très rapidement élevée, tend maintenant à se rapprocher de l'horizontale, accusant ainsi la diminution et bientôt l'arrêt de la construction de ces lignes, cependant que la courbe relative aux voies d'intérêt local, restée longtemps sensiblement horizontale, s'élève maintenant avec une grande rapidité.

Et, si l'on envisage, pour plus de précision, la période de vingt années qui va de 1875 à 1895, on constate que le réseau d'intérêt général a été porté de 19.746 kilomètres à 36.336 kilomètres soit une augmentation annuelle moyenne de 830 kilomètres, tandis que le réseau d'intérêt local ne s'est accru que de 1798 kilomètres à 5.214 kilomètres, soit de 185 kilomètres en moyenne par an.

Au contraire, dans la période décennale suivante, 1895-1905, l'accroissement annuel moyen des lignes d'intérêt général est tombé à 325 kilomètres (de 36.337 kilomètres à 39.585 pour la période entière) tandis que l'allongement annuel du réseau d'intérêt local s'est élevé à près de 650 kilomètres.

Pour ces raisons, nous estimons que le législateur a apprécié fort justement la situation particulière de la France, lorsqu'il a, en 1865 et en 1880, pris des dispositions permettant aux diverses personnes morales intéressées et aux initiatives privées de collaborer en vue de la création de notre réseau secondaire. Ce

concours d'efforts était seul capable de vaincre les difficultés inhérentes à la vie sociale et économique de notre pays et de doter la France d'un réseau ferré dont elle peut à juste titre s'enorgueillir, si l'on tient compte de l'infériorité dont elle souffre par rapport à ses voisines, quant au nombre de ses habitants et quant à sa puissance économique.

On peut espérer que, sous l'empire d'une législation mieux appropriée aux circonstances, ce développement rapide se poursuivra dans l'avenir : les délibérations et les projets, souvent trop considérables, des Conseils généraux témoignent du désir des populations de voir se multiplier les moyens de transport. L'accroissement du nombre des lignes locales est à coup sûr très désirable, mais il faut reconnaître que la prudence s'impose aujourd'hui plus que jamais dans l'extension nouvelle à donner au réseau ferré de la France ; le réseau actuellement constitué comprend en effet les meilleures lignes ; celles dont la construction pourra être ultérieurement entreprise seront des lignes à trafic très faible dont le produit net sera problématique. Comme le fait remarquer très justement M. Colson, « quand une ligne doit entraîner vraiment des dépenses hors de toute proportion avec les recettes à espérer, sa construction, sous un régime quelconque, appauvrit un pays au lieu de l'enrichir ». Tel serait sans doute, dans notre pays, le cas de la plupart des lignes demandées par les populations rura-

les et surtout de celles projetées sous l'influence de considérations diverses auxquelles l'intérêt électoral n'est peut-être pas étranger.

Si l'on cherche à envisager l'avenir de ce qui reste à établir de notre réseau ferré d'intérêt local, il faut tenir compte aussi d'un élément très important qui assombrit singulièrement l'horizon financier de nos Compagnies secondaires : nous voulons parler des charges considérables que les lois sociales et les réglementations récentes ont imposées aux concessionnaires des chemins de fer, et de celles que les mesures législatives projetées ne manqueront pas d'y ajouter dans un avenir peu éloigné ; ces charges, déjà très lourdes pour les Compagnies existantes, le seront plus encore pour les Compagnies nouvelles dont les contrats de concession contiendront, à cet égard, des clauses très rigoureuses et qui n'auront à exploiter, comme nous venons de le dire, que des lignes très peu productives.

Les charges énormes qui, du fait des lois sociales, pèsent aujourd'hui sur les seules grandes Compagnies, deviendront certainement plus tard, par suite d'une extension inévitable, la source de graves difficultés pour les Compagnies secondaires.

Ces lois sociales ne sont pas, pour la plupart, applicables actuellement aux 25.000 agents des chemins de fer d'intérêt local et des tramways : on ne s'est encore que peu préoccupé de leurs conditions

de salaire, de travail et de retraites : la loi du 21 juillet 1909 relative aux retraites des agents des six grands réseaux les a expressément laissés en dehors de son application.

On a dit pour justifier cette différence de régime que les conditions du travail étaient très différentes pour les agents des petites lignes et pour les agents des grands réseaux. Le Gouvernement a fait remarquer à plusieurs reprises « qu'il ne convient pas de
« poser en principe absolu que l'établissement des
« voies ferrées d'intérêt local doit être nécessaire-
« ment subordonné à l'obligation, pour le concession-
« naire, d'accorder cinquante-deux jours de repos par
« an à tout son personnel et d'instituer en sa faveur
« un régime de retraites. Ce serait risquer d'entraver
« bon nombre d'entreprises, à la fois utiles et mo-
« destes, qui ne peuvent se concevoir qu'exploitées
« très économiquement et pour lesquelles d'ailleurs
« les conditions du travail du personnel diffèrent
« essentiellement de celles du personnel des chemins
« de fer d'intérêt général. En effet, sur beaucoup de
« lignes d'intérêt local où le trafic est peu intense et
« où la circulation est limitée à deux ou trois trains
« quotidiens de chaque sens, la plupart des agents,
« notamment ceux des stations, ne sont astreints qu'à
« quelques heures de présence au moment du pas-
« sage des trains ; ils se livrent pendant le reste de
« la journée à d'autres occupations, si bien que le ser-

« vice du chemin de fer ne constitue en quelque sorte
« pour eux qu'une besogne accessoire et supplémen-
« taire dont ils sont indemnisés par le concession-
« naire. Quand l'exploitation est organisée dans de
« telles conditions, il n'y a véritablement aucun motif
« impérieux de rendre obligatoire un régime de
« repos et de retraites identique ou analogue à celui
« du personnel proprement dit des chemins de fer
« d'intérêt général. On s'exposerait sans nécessité
« réelle à aggraver les charges d'exploitation, partant
« les sacrifices des départements et par répercussion
« ceux de l'État. Au lieu de faire du repos hebdoma-
« daire et des retraites une règle immuable pour
« toutes les nouvelles lignes d'intérêt local, il paraît
« convenable de procéder par espèce, en tenant
« compte à la fois de la situation financière et des
« conditions d'exploitation de chaque entreprise ».

Or, il ne semble pas que cette différence de régime soit bien exacte. Évidemment, le trafic est plus intense sur les lignes principales des grands réseaux, mais le nombre des agents est aussi beaucoup plus considérable, de sorte qu'en fin de compte, le travail de chacun d'eux n'est pas plus important. On a fait remarquer en outre, avec juste raison (1), que « les réseaux des grandes Compagnies ou de l'État ne

1. XXX. Quelques réflexions à propos des revendications des agents des chemins de fer français. *Revue politique et parlementaire*. Décembre 1910.

sont pas composés seulement de lignes à grand trafic : ils sont pour les deux tiers et même pour les trois quarts composés de lignes à petit trafic, qui sont en fait de véritables lignes d'intérêt local, tout à fait comparables aux lignes des réseaux secondaires ; le nombre de trains, la vitesse des trains, la nature du trafic, tout est de même que sur les lignes secondaires ; les agents y font une besogne pour ainsi dire identique, avec cette seule différence que ceux des grands réseaux jouissent de salaires plus élevés, de retraites beaucoup plus considérables et de conditions du travail infiniment plus avantageuses. On voit dès à présent, dans ce qu'on appelle les gares communes, les agents du grand réseau, qui font un service identique à celui des agents du petit réseau qui y aboutit, traités beaucoup plus favorablement que les agents de celui-ci. Cette situation est aussi choquante pour le bon sens que pour la justice. »

Dans ces conditions, on ne voit pas pourquoi les 25.000 agents des Compagnies secondaires ne viendraient pas réclamer à leur tour le traitement privilégié dont jouissent les 300.000 agents des grands réseaux.

Déjà nous avons vu que le projet de loi de 1910 dispose explicitement que les conventions ou cahiers des charges, annexés à la déclaration d'utilité publique d'une voie ferrée d'intérêt local, devront à l'avenir comprendre des dispositions relatives aux conditions du travail et à la retraite du personnel.

La question du repos hebdomadaire et des retraites des agents des voies ferrées d'intérêt local a déjà fait souvent l'objet de discussions à la Chambre : il n'est presque pas de budget où elle ne soit portée à la tribune. Elle a été rappelée encore récemment et a donné lieu à plusieurs propositions de loi à l'occasion du vote des nouvelles dispositions touchant les agents des grands réseaux.

Dans l'ordre des réalisations, nous pouvons noter que l'article 126 de la loi du 8 avril 1910 a imposé aux Compagnies de chemins de fer d'intérêt local et de tramways l'obligation « de soumettre à bref délai, après entente avec les départements et les communes intéressés, les statuts et règlements des caisses de retraites à l'homologation ministérielle ». Cette mesure constitue en somme un premier pas dans la voie de l'assimilation aux grands réseaux. Sans aucun doute, on ira plus loin et l'on ne manquera pas de demander, comme on l'a déjà tenté au Sénat, l'extension aux agents des Compagnies secondaires, des avantages accordés aux agents des grands réseaux : cette assimilation complète pourra être ajournée plus ou moins longtemps, mais tôt ou tard, par la force même des choses, il faudra qu'elle soit réalisée.

Dès lors, on peut se demander, non seulement si l'essor de notre réseau ferré d'intérêt local ne se trouvera pas arrêté, mais encore si son existence même ne sera pas compromise le jour où les Compagnies

concessionnaires devront supporter des charges écrasantes du fait des retraites, de la réduction des heures de travail, du repos hebdomadaire ou du régime des cinquante-deux jours de repos par an. La situation financière de la plupart des petits réseaux est, nous le savons, déjà très précaire : ils ne vivent, le plus souvent, que d'une vie en quelque sorte factice, grâce à l'aide pécuniaire des pouvoirs publics, et l'on ne peut avoir aucun espoir de trouver dans un développement futur du trafic les ressources nécessaires pour solder des surcharges qui souvent augmenteront les dépenses de 50 % et même *les doubleront dans bien des cas.*

Les relations financières qui lient aux compagnies secondaires l'État et les départements feront nécessairement retomber sur ces derniers le poids des charges nouvelles, pour lesquelles la collectivité devra en fin de compte consentir des sacrifices importants. En effet, les déficits de plus en plus grands qui apparaîtront inévitablement ne pourront être comblés que par le jeu des subventions ou des garanties d'intérêt : on se trouvera alors en présence de la nécessité de modifier les formules d'exploitation de manière à allouer au concessionnaire une somme suffisante pour couvrir des frais de plus en plus élevés ; le produit brut tombera le plus souvent très au-dessous des charges effectives et, dans ces conditions, il est très à craindre que l'on ne transforme les entreprises de

chemins de fer d'intérêt local en de véritables régies, plus ou moins désintéressées, dont les inconvénients très graves et même les dangers ont été maintes fois signalés.

On ne peut, pour les projets d'avenir, faire abstraction de cette perspective de lourdes charges futures, jointes au faible rendement des lignes à construire désormais ; les plus grandes précautions devront être prises pour ne pas engager les capitaux publics ou privés dans des entreprises aléatoires, dangereuses pour la prospérité nationale. Pour éviter de graves mécomptes, on ne peut, comme nous le disions plus haut, que recommander une grande prudence, tout en souhaitant que l'adoption des méthodes les plus récentes vienne ouvrir une voie nouvelle à l'industrie des transports à bon marché et apporter un tempérament aux difficultés financières que l'avenir nous fait prévoir.

C'est, à notre avis, dans la recherche des procédés les plus économiques et les mieux appropriés aux conditions de l'intérêt local, que l'on pourra trouver la solution des problèmes qui se posent chaque jour pour la construction de lignes nouvelles rendues nécessaires par les exigences de la vie contemporaine. A ce point de vue, notre réseau d'intérêt local peut être appelé à s'étendre encore ou tout au moins à être alimenté dans de meilleures conditions par l'application de deux grandes inventions modernes :

l'adaptation aux voies ferrées de la traction électrique et l'utilisation des automobiles pour les transports en commun.

Jusqu'à ces dernières années, la traction à vapeur était seule employée, d'une façon générale, sur les chemins de fer d'intérêt local que nous avons étudiés. La traction électrique n'avait reçu d'applications que dans des cas spéciaux, tels que l'établissement de certains chemins de fer de montagne, destinés en principe au transport des seuls voyageurs ou encore pour les réseaux de tramways urbains ou sub-urbains d'une longueur très restreinte : ces voies ferrées, par leur caractère même, sortent du cadre de notre étude.

Dans les cas où la traction électrique avait pu être appliquée, la production de l'énergie se faisait presque toujours dans des usines à vapeur, de telle sorte qu'en dehors des avantages techniques inhérents à la traction électrique, l'économie réalisée n'avait pas été considérable. Là au contraire où l'on avait pu utiliser la force naturelle des chutes d'eau, « la houille blanche », les frais de production de l'énergie, en dehors des dépenses d'établissement des ouvrages, usines, barrages, etc..., avaient été presque réduits à néant. Mais ces applications ne pouvaient se faire que dans les régions montagneuses, pourvues de glaciers et de torrents, et l'utilisation des chutes d'eau était d'autant plus limitée que le transport de l'éner-

gie électrique ne pouvait être pratiquement réalisé sur une distance de plus de 10 à 15 kilomètres. Les découvertes scientifiques récentes permettent aujourd'hui d'établir des portées de 80 à 100 kilomètres ; on conçoit, dans ces conditions, la possibilité d'une extension considérable de ce nouveau mode de traction.

De plus, on a su profiter très heureusement, dans ces dernières années, de la mise en valeur, poursuivie d'une façon constante en France, des moyennes et basses chutes d'eau pour la production de l'électricité. Si la France possède peu de ressources en combustible minéral, elle est en revanche admirablement partagée en ce qui concerne cette énergie provenant de tous les cours d'eau, même des pays de plaines, et connue aujourd'hui sous le nom de « houille verte ». L'utilisation, sinon des chutes, tout au moins des différences de niveau de ces cours d'eau, a permis d'établir depuis quelques années de très nombreuses usines hydro-électriques, fournissant l'énergie dans des conditions très avantageuses : il peut y avoir là pour la création de nouvelles voies ferrées d'intérêt local, l'origine d'une solution des plus intéressantes, surtout dans les régions assez accidentées où la production de l'énergie électrique se fera dans des conditions très favorables, et où la traction électrique présente sur la traction à vapeur les plus grands avantages. Déjà un département, celui de la

Haute-Vienne, vient de concéder dans ces conditions un réseau de voies ferrées d'intérêt local, à traction électrique, de 345 kilomètres. Une puissante usine hydro-électrique, établie sur la Vienne, aux environs d'Eymoutiers, fournit, dans des conditions particulièrement avantageuses, la presque totalité de l'énergie nécessaire.

La supériorité de la traction électrique se manifeste en outre par une quantité de particularités techniques dans le détail desquelles nous ne pouvons entrer : signalons seulement l'utilisation du courant électrique pour l'exécution de travaux accessoires de l'exploitation de la voie ferrée, et pour lesquels la vapeur ne pouvait être employée : manœuvre des treuils, signaux, éclairage des voitures et des installations fixes. L'électricité permet en outre beaucoup plus facilement que la vapeur l'emploi des automotrices, très appréciable dans les cas de trafic très faible, en raison de la diminution du poids mort.

Enfin, les départements dotés de ce mode de traction possèdent un grand réseau de distribution d'énergie électrique à haute tension, permettant de fournir du courant à toutes les communes situées sur son parcours, pour toutes sortes d'usages étrangers à la traction : éclairage, irrigations agricoles, force motrice pour les machines, etc... Les départements peu fortunés qui ne possèdent pas de distributions de gaz et d'électricité, les régions accidentées, qui ne peu-

vent être desservies par les trains à vapeur, auront ainsi à la fois de la force motrice, de la lumière et des moyens de transport. Il peut y avoir là pour les contrées traversées de très grands avantages, comme aussi pour la Compagnie concessionnaire une source de bénéfices qui diminuera d'autant la contribution des pouvoirs publics.

Il ne faut pas perdre de vue d'ailleurs le fait que, l'usine hydro-électrique étant comprise dans les dépenses de construction, les dépenses d'exploitation se trouveront réduites dans des proportions énormes, et comprendront pour la force motrice une somme presque nulle : on peut évaluer cette somme à 100 fr. par kilomètre, pour l'entretien et l'exploitation de la station hydraulique et de son secours à vapeur. Avec les chemins de fer à vapeur, la dépense de charbon et d'eau atteint 0 fr. 15 à 0 fr. 20 par train et par kilomètre, soit plus de 350 francs par an et par kilomètre pour le nombre de trains généralement admis. En raison de cet abaissement considérable des dépenses, ainsi que des conditions particulières de production de l'énergie, on peut concevoir, pour les chemins de fer d'intérêt local exploités électriquement, une simplification très grande des formules d'exploitation que nous avons étudiées plus haut.

Ces divers avantages sont tels que les conseils généraux de certains départements, tels que le Lot, projettent aujourd'hui une électrification complète de

leurs voies ferrées d'intérêt local. Beaucoup d'autres parmi lesquels ceux de l'Aube, de l'Aveyron, des Basses-Pyrénées, du Pas-de-Calais, du Puy-de-Dôme, de la Haute-Marne, du Tarn et de l'Yonne ont, au cours de leurs dernières sessions, retenu ou adopté l'emploi de ce nouveau mode de traction pour les concessions qu'ils sont disposés à accorder.

Toutefois, quelque réduites que puissent être, grâce à l'électrification, les dépenses d'exploitation d'une voie ferrée, les frais de premier établissement n'en restent pas moins très considérables et très supérieurs bien souvent aux ressources dont peuvent disposer les entreprises locales. Aussi, les récents progrès de l'automobilisme ont-ils permis de mettre en communication avec les voies ferrées, certaines des régions non desservies où l'on ne pouvait songer à établir des lignes nouvelles : les applications déjà faites et les études poursuivies en ce moment permettent d'apercevoir, pour le réseau d'intérêt local, comme un prolongement naturel dans les services publics d'automobiles.

Ces derniers présentent sur la voie ferrée un double avantage, appréciable surtout dans les régions à faible trafic ; d'abord, ils ne comportent pas la dépense d'établissement due aux voies ferrées qui, si réduite qu'elle puisse être, grève lourdement la situation d'une ligne peu productive ; ils n'exigent en effet que l'acquisition du matériel roulant ; en second

lieu, ils n'ont pas le caractère de permanence forcée qui s'attache à une voie ferrée, de sorte que si les résultats d'un service apparaissent à l'usage tout à fait insuffisants pour justifier son maintien, il peut disparaître sans grands frais, le matériel recevant une autre destination. Si au contraire la productivité de la ligne dépasse les prévisions, et paraît justifier l'établissement d'une voie ferrée, il sera facile et non aléatoire d'engager la dépense nécessaire. La faible capacité de transport des véhicules employés, pour une dépense de traction relativement élevée, est amplement compensée par cette possibilité de les utiliser, en quelque sorte, à titre d'expérience.

Le législateur ne pouvait se désintéresser d'une question aussi importante et dès 1898 (art. 86 de la loi de Finances du 13 avril 1898), il allouait des subventions aux entreprises de services publics d'automobiles fonctionnant dans des conditions déterminées. Malgré cet encouragement, l'extension des services d'automobiles n'avait pas été considérable, de telle sorte que le législateur s'est décidé à augmenter le concours financier de l'État et à diminuer ses exigences quant aux conditions de fonctionnement des entreprises subventionnées. L'article 65 de la loi de Finances du 26 décembre 1908 contient ces dispositions nouvelles :

« Lors de l'établissement de services réguliers de voitures automobiles destinés au transport des mar

chandises en même temps qu'au transport des voyageurs, et subventionnés par les départements et les communes intéressées, l'État peut s'engager, dans les limites déterminées conformément à l'article 14 de la loi du 11 juin 1880, à concourir au paiement des subventions, sans que la durée pour laquelle l'engagement est contracté puisse dépasser dix années.

« Les subventions de l'État ne peuvent être accordées qu'à des entreprises justifiant de moyens d'action suffisants pour pouvoir transporter chaque jour, sur toute la longueur desservie, et dans chaque sens, au moins deux tonnes de marchandises, à une vitesse moyenne de 6 kilomètres, 20 voyageurs et 500 kilogrammes de bagages et messageries, à une vitesse moyenne de 12 kilomètres.

« La subvention de l'État pour chaque exercice est calculée d'après le parcours annuel des véhicules et leur capacité en marchandises, voyageurs, bagages et messageries. Elle ne peut dépasser 400 francs par kilomètre de longueur des voies publiques desservies quotidiennement, ni être supérieure à la subvention totale allouée par les départements ou les communes avec ou sans le concours des intéressés.

« Toutefois, elle peut atteindre 450 francs par kilomètre et les $\frac{3}{5}$ de la subvention totale, dans les départements où la valeur du centime additionnel aux quatre contributions directes est comprise entre 20.000 et 30.000 francs; elle peut atteindre 500 francs

par kilomètre et les $\frac{2}{3}$ de la subvention totale dans les départements où cette valeur est inférieure à 20.000 francs. La subvention de l'État ainsi calculée ne peut se cumuler avec aucun subside régulier imputé sur les fonds inscrits au budget, en dehors des allocations qui seraient obtenues à la suite d'adjudications passées pour l'exécution d'un service public. »

On a fait observer toutefois que le passage fréquent de véhicules très lourds peut être, pour les routes et les chemins, une cause de détérioration, et entraîner par là de lourdes charges pour les budgets intéressés. D'autre part, il est certain que les automobiles circulant sur les routes s'useront plus vite que le matériel roulant des chemins de fer, et que, de plus, dès le moment où le trafic s'accroîtra, la faible capacité de transport des véhicules sera un obstacle au bon fonctionnement du service. Mais ce sera alors le moment d'établir une voie ferrée économique, dont l'automobile seule aura pu amorcer la création.

Quoi qu'il en soit, il est incontestable que les services publics d'automobiles, en prolongeant au delà de leurs terminus actuels les réseaux d'intérêt local, peuvent contribuer efficacement à faire jouir des bienfaits de la voie ferrée les cantons de notre territoire les plus éloignés des grandes artères de circulation.

ANNEXE

**Texte du projet de loi relatif aux voies ferrées
d'intérêt local, voté par la Chambre des dé-
putés.**

ARTICLE PREMIER

L'établissement et l'exploitation par les départements ou les communes des voies ferrées d'intérêt local sont soumis aux dispositions ci-après, qu'il s'agisse de voies posées sur une plate-forme spéciale, ou empruntant en tout ou en partie des voies publiques préexistantes, nationales, départementales ou communales.

TITRE PREMIER

**Déclaration d'utilité publique et approbation
des projets**

ARTICLE 2

Lorsque le Conseil général veut établir une voie ferrée sur le territoire de plusieurs communes du département, ou prolonger sur le territoire d'une ou de plusieurs communes de ce département une

voie ferrée préexistante, il détermine, après instruction préalable par le préfet, les localités à desservir, les conditions générales de la construction et de l'exploitation, le tarif maximum des taxes à percevoir, les voies et moyens à adopter en raison de la dépense et du trafic probable, et le montant du concours que le département demande à l'État.

Le préfet transmet le dossier au Ministre des Travaux publics avec le rapport de l'ingénieur en chef du département et du chef du service du contrôle départemental, et son propre avis.

ARTICLE 3

Le ministre des Travaux publics, après avoir pris l'avis du Conseil général des ponts et chaussées, consulte le ministre de l'Intérieur sur l'opportunité de la mise à l'enquête de tout ou partie des lignes projetées et sur les voies et moyens adoptés par le Conseil général.

Il consulte également le ministre des Finances, lorsque le concours de l'État est demandé, sur la forme et la quotité de ce concours.

En cas d'accord, entre les ministres consultés, le ministre des Travaux publics notifie au préfet les conditions dans lesquelles l'instruction peut être poursuivie et autorise, s'il y a lieu, la mise à l'enquête.

En cas de désaccord, la mise à l'enquête ne peut être autorisée que par un décret rendu en Conseil

des ministres, sur le rapport du ministre des Travaux publics, et après avis du Conseil d'État.

Ces diverses formalités doivent être terminées dans le délai maximum de six mois à partir de la transmission du dossier par le Préfet au Ministre des Travaux publics.

ARTICLE 4

Lorsque la mise à l'enquête a été autorisée, le Conseil général du département fixe le tracé général des voies ferrées qui y seront soumises, le mode et les conditions de leur construction, ainsi que les dispositions nécessaires pour en assurer l'exploitation, en se conformant aux clauses et conditions d'un cahier des charges-type approuvé par le Conseil d'État, sauf les modifications reconnues nécessaires en raison des circonstances locales et dûment motivées.

L'enquête prescrite par le Conseil général a lieu dans les formes déterminées par un règlement d'administration publique.

ARTICLE 5

Lorsque une ligne s'étend sur plusieurs départements, il est procédé par application des articles 89 et 90 de la loi du 10 août 1871.

ARTICLE 6

Lorsque le Conseil général d'un département refuse de participer à l'établissement, sur son territoire, d'une section de ligne que le Conseil général d'un département voisin juge nécessaire à la bonne exploitation de son réseau, la mise à l'enquête peut être autorisée, sur la demande du Conseil général intéressé, par décret délibéré en Conseil d'État.

Le département intéressé peut, dans ce cas, pour suivre l'établissement de cette section en dehors de son territoire, à la condition d'en assumer seul les charges et sans préjudice de l'exercice par le préfet de chaque département, des droits de contrôle lui appartenant, en vertu des lois et règlements et du cahier des charges.

ARTICLE 7

S'il s'agit de voies ferrées à établir par une commune sur son territoire, il est procédé, conformément aux articles 2, 3, et 4 ci-dessus ; les attributions confiées au Conseil général par ces articles sont exercées par le Conseil municipal dans les mêmes conditions et sans qu'il soit besoin de l'approbation du préfet.

L'avis de la Commission départementale sur le projet du conseil municipal est joint au dossier transmis au ministre des Travaux publics avant la mise à l'enquête.

ARTICLE 8

L'établissement d'une ligne s'étendant sur plusieurs communes peut être poursuivi par un syndicat constitué conformément à la loi du 22 mars 1890, si le Conseil général, appelé par le préfet à donner son avis, a fait connaître qu'il renonçait à en poursuivre l'exécution dans les conditions prévues à l'article 2.

Dans ce cas, les attributions conférées par la présente loi au Conseil municipal et au maire, pour les lignes concédées par les communes, sont exercées par le Comité et par le président du syndicat.

ARTICLE 9

Lorsque le Conseil municipal d'une commune refuse de participer à l'établissement, sur son territoire, d'une section de ligne qu'une commune voisine juge nécessaire à la bonne exploitation de son réseau, la commune intéressée peut, après avis du Conseil général, poursuivre l'exécution de ce prolongement dans les conditions prévues à l'article 6 ci-dessus.

ARTICLE 10

Le Conseil général ou le Conseil municipal arrête, à la suite de l'enquête, l'avant-projet ainsi que les dispositions ou les traités nécessaires pour la construction et l'exploitation. Cet avant-projet et ces trai-

tés sont soumis à l'examen du Conseil général des ponts et chaussées.

L'utilité publique est déclarée et l'exécution est autorisée par une loi, lorsqu'il est fait appel à la subvention de l'État ; dans les autres cas, par un décret délibéré en Conseil d'État sur le rapport du Ministre des Travaux publics, après avis du Ministre de l'Intérieur.

ARTICLE 11

Lorsque la déclaration d'utilité publique d'une ligne départementale est prononcée, le Préfet, après avoir pris l'avis du chef du service du contrôle départemental, soumet le projet d'ensemble de la ligne au Conseil général, qui statue définitivement.

Lorsque l'emplacement des stations et les conditions d'établissement des parties de la voie ferrée empruntant les voies publiques dans les traverses des lieux habités, n'ont pas été indiqués sur les plans soumis à l'enquête prévue à l'article 4 ci-dessus, ils font, préalablement à la décision du Conseil général, l'objet d'une enquête nouvelle dont les formes sont déterminées par le règlement d'administration publique prévu à l'article 4.

Si la ligne doit s'étendre sur plusieurs départements et s'il y a désaccord entre les Conseils généraux, le Ministre des Travaux publics statue.

S'il s'agit d'une ligne communale, le projet du tracé

de la ligne et de l'emplacement des stations est arrêté par le Conseil municipal ; sa délibération est soumise à l'approbation du Préfet, qui statue après avis du chef du service du contrôle départemental.

ARTICLE 12

Le Conseil général statue sur les projets d'ensemble des travaux complémentaires.

Les projets de détail des ouvrages et des travaux complémentaires sont approuvés par le préfet, sur l'avis du chef de service du contrôle départemental.

Les parties de la plate-forme constituées par élargissement d'une voie préexistante, ainsi que leurs dépendances, sont incorporées de plein droit à cette voie s'il n'en a été décidé autrement lors de l'approbation des projets.

TITRE II

Régime financier

ARTICLE 13

L'État peut, dans la limite du maximum fixé annuellement par la loi de finances, allouer aux départements ou aux communes des subventions pour l'établissement des voies ferrées destinées au transport, en toute saison, des voyageurs et des marchandises de toute nature.

L'État donne ces subventions en capital ou en annuités.

La loi déclarative d'utilité publique fixe le mode adopté et le maximum des sacrifices de l'État.

ARTICLE 14

La subvention allouée par l'État est calculée d'après les charges annuelles du département ou de la commune correspondant aux dépenses de premier établissement, augmentées des dépenses faites pour les travaux complémentaires pendant les dix premières années de l'exploitation, le tout dans les limites d'un maximum fixé par la loi déclarative d'utilité publique.

Cette subvention ne pourra, en aucun cas, dépasser les maxima fixés par le tableau ci-après :

Pour une charge annuelle comprise entre les limites ci-après :	Quotité de la subvention suivant que la valeur du centime par kilomètre est de :					
	> 7	7 à 6	6 à 5	5 à 4	4 à 2,5	< 2,5
	%	%	%	%	%	%
0 à 200.000 francs.	50	55	60	65	70	75
200.000 à 400.000 —	50	50	55	60	60	65
400.000 à 600.000 —	50	50	50	50	50	50
600.000 à 800.000 —	40	40	40	40	40	40
800.000 à 1.000.000 —	30	30	30	30	30	30
1.000.000 à 1.200.000 —	20	20	20	20	20	20
1.200.000 à 1.400.000 —	10	10	10	10	10	10
Au delà de 1.400.000 —	»	»	»	»	»	»

Toutefois, les départements qui auront, lors de la promulgation de la présente loi, saisi l'Administration supérieure de propositions où il est fait état des subventions prévues par l'article 98 de la loi du 30 janvier 1907 pourront recevoir les dites subventions.

En aucun cas, la subvention de l'État ne peut contribuer à couvrir les insuffisances de l'exploitation.

ARTICLE 15

Pour le calcul des limites prévues à la colonne 1 du barème ci-dessus, il est tenu compte tout à la fois des subventions allouées par l'État pour la création des voies ferrées d'intérêt local, et de celles prévues à l'article 65 de la loi du 26 décembre 1908 pour l'établissement de services d'automobiles.

Toutefois, le Conseil général peut toujours abandonner tout ou partie des subventions précédemment allouées au département, en renonçant à réclamer la totalité ou une fraction des annuités à échoir. Dans ce cas, il n'est plus tenu compte des subventions abandonnées pour le calcul des limites prévues à la colonne 1 du barème ci-dessus.

ARTICLE 16

Lorsque la subvention de l'État est donnée en capital, aucun versement ne peut être fait avant qu'il ait été justifié d'une dépense au moins double en achat

de terrains, travaux, approvisionnements sur place ou dépôt de cautionnement.

Pour l'application de cet article, l'évaluation des concours fournis en terrains, en travaux ou sous toute autre forme qu'en argent est arrêtée provisoirement par l'ingénieur en chef du département, jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement dans les formes déterminées pour la vérification des comptes, conformément aux dispositions des règlements d'administration publique, prévus par l'article 46 ci-après.

ARTICLE 17

Lorsque la subvention de l'État est donnée en annuités, ces annuités commencent à courir en même temps que les charges ou dépenses du département ou de la commune.

Leur durée est égale à celle de l'amortissement de l'emprunt départemental ou municipal pour la partie du capital d'établissement des lignes empruntée par le département ou la commune, et à celle de la concession pour la partie du capital constituée par tout autre procédé.

Toutefois, ces annuités ne peuvent en aucun cas avoir une durée supérieure à cinquante années.

ARTICLE 18

Pour l'application des articles qui précèdent, la conversion en capital des subventions fournies en

annuités ou inversement, quand il y a lieu, est faite d'après le taux moyen d'intérêt des emprunts contractés par l'ensemble des départements au cours de l'année qui a précédé la date de la loi déclarative d'utilité publique, en tenant compte de l'amortissement calculé :

1° S'il s'agit de convertir des annuités en capital, sur la durée de ces annuités ;

2° S'il s'agit de convertir un capital en annuités, sur la durée effective de l'amortissement des emprunts locaux ou des concessions, sans pouvoir excéder cinquante ans.

ARTICLE 19

Lorsque l'État a alloué une subvention pour l'établissement d'une ligne, il a droit, tant que cette ligne est en exploitation, à une participation dans l'excédent des recettes sur les dépenses d'exploitation augmentées de l'intérêt et de l'amortissement de la part du capital que le concessionnaire aurait prise à sa charge exclusive, soit pour le premier établissement de la ligne, soit pour les travaux complémentaires.

L'acte de concession détermine la part de cet excédent attribuée au concessionnaire. Le surplus est partagé entre l'État, les départements et les communes dans la proportion de leurs subventions.

Lorsque le concours alloué par l'État n'équivaut

pas à plus du quart du capital d'établissement d'une ligne, la loi portant déclaration d'utilité publique peut spécifier que l'État renonce à toute participation ultérieure dans le produit des recettes.

ARTICLE 20

Pour le calcul de la subvention de l'État et de sa participation dans les excédents prévus à l'article précédent, le capital d'établissement est déterminé dans les limites fixées, conformément à l'article 14 ci-dessus, soit d'après les dépenses réelles et dûment justifiées résultant de marchés passés avec publicité et concurrence, soit d'après une série de prix, annexée à l'acte de concession.

Une prime d'économie peut être ajoutée aux dépenses ainsi calculées, si elles sont inférieures au maximum prévu par l'acte de concession.

ARTICLE 21

Les dépenses annuelles de l'exploitation sont calculées : soit d'après leur montant réel et dûment justifié dans les limites d'un maximum, avec prime d'économie ;

Soit d'après une formule tenant compte à la fois des recettes de l'exploitation, du nombre des trains, et éventuellement de l'importance et de la nature des transports.

ARTICLE 22

La convention spécifie si l'intérêt et l'amortissement des dépenses faites pour travaux complémentaires dûment autorisés, en dehors de celles qui seraient comprises dans le capital d'établissement par application de l'article 14, sont considérés comme compris dans les dépenses annuelles d'exploitation déterminées comme il est dit à l'article précédent, ou si le concessionnaire est autorisé à les y ajouter pour le calcul du produit net à porter en compte.

Elle peut spécifier que les insuffisances de l'exploitation, pendant une période et dans des limites déterminées, seront portées à un compte d'attente dont le montant, augmenté des intérêts simples à un taux qui ne peut excéder 4 %, sera couvert au moyen des premiers excédents de recettes, avant que ceux-ci fassent l'objet d'un partage.

ARTICLE 23

L'acte de concession institue un fonds de réserve pour grosses réparations, renouvellement de la voie et du matériel, dont il règle la quotité, le mode de constitution, le mode d'emploi et l'attribution en fin de concession.

ARTICLE 24

Les départements et les communes peuvent exploiter directement leurs voies ferrées d'intérêt local.

ARTICLE 25

En cas de concession, lorsque le département ou la commune n'a pas traité avec une Société anonyme préexistante, le concessionnaire devra se substituer une Société anonyme dans le délai de six mois à dater de la promulgation de la loi ou de la signature du décret.

Le cédant demeure solidaire avec la Société pendant dix ans.

Le demandeur en concession doit verser, avant la déclaration d'utilité publique, un cautionnement dont l'importance sera fixée par le cahier des charges et dont partie pourra être remboursée au cours des travaux.

ARTICLE 26

Aucune concession ne peut être accordée à une Société qui n'engage pas dans l'entreprise une somme au moins égale au $\frac{1}{5}$ du capital de premier établissement. Pour calculer la part ainsi engagée par le concessionnaire dans l'entreprise, il est tenu compte des capitaux qu'il a déjà dépensés pour des entreprises dont celle-ci ne serait que le prolongement.

A tout instant, la part versée par le concessionnaire doit être au moins égale au $\frac{1}{5}$ des dépenses déjà faites pour l'ensemble du réseau.

Le département ou la commune peuvent s'engager,

soit à servir l'intérêt de la part ainsi fournie par la Société concessionnaire, soit à la rembourser au moyen d'annuités échelonnées pendant toute la durée de la concession.

En cas de déchéance, le paiement des annuités cesse pour la fraction du capital fournie par la Société représentant le minimum obligatoire en vertu du premier paragraphe du présent article, et aucun remboursement n'est dû à la Société concessionnaire pour la partie non amortie de cette fraction.

ARTICLE 27

Aucune émission d'obligations pour les entreprises prévues par la présente loi ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une autorisation donnée par le ministre des Travaux publics après avis du ministre des Finances.

Aucune émission d'obligations ne peut être autorisée pour une somme supérieure au montant du capital-actions et avant emploi de la moitié au moins de ce capital en achat de terrains, travaux, approvisionnements sur place ou dépôt de cautionnement.

Aucune émission d'obligations ne peut avoir lieu pour subvenir, même en partie, au 1/5 des dépenses d'établissement fourni par le concessionnaire dans les conditions spécifiées à l'article précédent.

ARTICLE 28

Les dispositions de l'article précédent ne sont pas applicables si la concession est faite à une société déjà concessionnaire d'autres voies en exploitation et si le ministre des Travaux publics reconnaît que les revenus nets acquis à cette société, en sus des charges de ses emprunts antérieurs, sont suffisants pour assurer l'acquittement des charges résultant des obligations à émettre.

TITRE III

Conditions générales des concessions

ARTICLE 29

Le cahier des charges détermine :

1° Les droits et les obligations du concessionnaire pendant la durée de la concession, notamment les taxes qu'il est autorisé à percevoir, ainsi que les conditions dans lesquelles il doit contribuer à l'entretien des voies publiques empruntées et participer aux transports intéressant l'Administration des postes et télégraphes et au service des colis postaux ;

2° Les droits et les obligations du concessionnaire à l'expiration de la concession ;

3° Les cas dans lesquels l'inexécution des conditions de la concession peut entraîner la déchéance du

concessionnaire ainsi que les mesures à prendre à l'égard du concessionnaire déchu.

La déchéance est prononcée dans tous les cas par le Ministre des Travaux publics, sauf recours au Conseil d'État statuant au contentieux.

ARTICLE 30

Les taxes perçues dans les limites du maximum fixé par le cahier des charges sont homologuées par le Préfet. Toutefois, si la ligne s'étend sur plusieurs départements, ou s'il s'agit de tarifs communs à plusieurs lignes s'étendant sur différents départements, elles sont homologuées par le ministre des Travaux publics.

Les tarifs des frais accessoires sont fixés dans les mêmes conditions, sur la proposition du concessionnaire et après avis du Conseil général ou du Conseil municipal intéressé, soit par le Préfet, soit par le Ministre.

ARTICLE 31

La construction, l'entretien et les réparations des voies ferrées avec leurs dépendances, l'entretien du matériel et le service de l'exploitation sont soumis au contrôle et à la surveillance du Préfet, sous l'autorité du Ministre des Travaux publics.

Les frais de contrôle sont à la charge des concessionnaires ; ils sont réglés par le cahier des charges

et sont versés au département ou à la commune de qui émane la concession, pour être répartis au personnel du service du contrôle, par les soins du Préfet, suivant des règles fixées, après avis du Conseil général ou du Conseil municipal intéressé, par le Ministre des Travaux publics.

ARTICLE 32

Aucune modification ne peut être apportée aux conditions de la concession que moyennant une approbation donnée dans les formes exigées pour la concession.

Toute cession totale ou partielle de la concession doit être approuvée par décret délibéré en Conseil d'État, rendu sur l'avis conforme du Conseil général ou du Conseil municipal.

ARTICLE 33

A l'expiration de la concession le département ou la commune sont substitués à tous les droits du concessionnaire sur les voies ferrées concédées. Celles-ci doivent être remises au département ou à la commune en bon état d'entretien.

Le cahier des charges règle les droits et les obligations du concessionnaire en ce qui concerne les autres objets mobiliers ou immobiliers servant à l'exploitation de la voie ferrée.

Pour assurer l'exécution de l'obligation prévue au

paragraphe 1^{er} du présent article, l'autorité concédante peut, pendant les cinq dernières années de la concession, prescrire l'exécution des travaux ou l'acquisition du matériel qu'elle juge nécessaires sur les fonds de réserve prévus à l'article 23. Faute par le concessionnaire de se conformer à ces injonctions, l'autorité concédante peut placer sous séquestre le fonds de réserve et exécuter directement les travaux et acquisitions présentant un caractère d'urgence, sans préjudice des autres mesures prévues par le cahier des charges.

ARTICLE 34

Sauf stipulations contraires dans l'acte de concession, le Conseil général ou le Conseil municipal conservent toujours le droit d'accorder des concessions concurrentes.

ARTICLE 35

Le Conseil général ou le Conseil municipal ont également toujours le droit :

1^o D'autoriser d'autres voies ferrées à s'embrancher sur les lignes concédées ou à s'y raccorder ;

2^o D'accorder à des entreprises nouvelles, moyennant le paiement des droits de péage fixés par le cahier des charges, la faculté de faire circuler leurs voitures sur les lignes concédées ;

3^o De racheter la concession soit à l'amiable, soit

aux conditions qui seront fixées par le cahier des charges ;

4° De supprimer ou de modifier une partie du tracé lorsque la nécessité en aura été reconnue après enquête dans la forme fixée par le règlement d'administration publique prévu à l'article 4.

ARTICLE 36

En cas de rachat, la délibération du Conseil général doit être approuvée par une loi ou par un décret délibéré en Conseil d'État, suivant que la concession a été elle-même approuvée par une loi ou par un décret.

Toute délibération portant suppression ou modification d'une partie du tracé ne peut être poursuivie qu'après autorisation par décret en Conseil d'État.

ARTICLE 37

En cas de rachat d'office, de suppression ou de modification des voies, si le mode de détermination de l'indemnité due au concessionnaire n'a pas été antérieurement réglé, cette indemnité est liquidée par une Commission spéciale, fonctionnant dans les conditions déterminées par la loi du 29 mai 1845.

Cette commission instituée par décret, est composée de neuf membres : trois désignés par le Ministre des Travaux publics, trois par le concessionnaire et trois par l'unanimité des six membres déjà dési-

gnés ; faute par ceux-ci de s'entendre dans le mois de la notification à eux faite de leur nomination, le choix de ces trois derniers membres ou parmi eux de ceux qui n'auraient pas été désignés par l'unanimité des six premiers est fait par le Premier Président et les Présidents réunis de la Cour d'appel dans le ressort de laquelle se trouve le département ou la commune intéressée.

TITRE IV

Dispositions diverses

ARTICLE 38

A toute époque, une voie ferrée peut être distraite du domaine public, départemental ou communal et classée par une loi dans le domaine public de l'État.

Dans ce cas, l'État est substitué, à l'égard des entrepreneurs ou concessionnaires, aux droits et obligations résultant pour le Département ou la commune des conventions légalement autorisées.

En cas d'éviction du concessionnaire, si ces droits ne sont pas réglés par un accord préalable ou par un arbitrage établi, soit par le cahier des charges, soit par une convention postérieure, l'indemnité qui peut lui être due est liquidée par une Commission spéciale formée comme il est dit à l'article précédent.

En cas de désaccord entre l'État et le département

ou la commune, les indemnités ou dédommagements qui peuvent être dus par l'Etat sont déterminés, sauf recours devant le Conseil d'Etat, statuant au Contentieux, par un arrêté concerté du Ministre des Travaux publics et du Ministre des Finances.

ARTICLE 39

Les conventions et les cahiers des charges relatifs aux voies ferrées d'intérêt local ne sont passibles que du droit d'enregistrement fixe de trois francs.

ARTICLE 40

Le droit de timbre des récépissés délivrés pour les marchandises circulant uniquement sur les voies ferrées établies par les départements et les communes est fixé uniformément à 0 fr. 25. Toutefois, les tramways existant au moment de la promulgation de la présente loi continueront à bénéficier du droit réduit de 0 fr. 10.

ARTICLE 41

Un tableau des droits perçus par les Communes pour permis de stationnement et location d'emplacements sur la voie publique, au moment de la concession, est annexé à la loi ou au décret déclarant l'utilité publique. Les modifications apportées à ces droits en cours de concession ne sont pas applicables à la dite concession.

ARTICLE 42

La loi du 15 juillet 1845 est applicable aux voies ferrées d'intérêt local à l'exception des articles 4, 5, 6, 7, 8, 9 et 10.

Toutefois, pour des raisons de sécurité publique, le Préfet peut imposer l'obligation de placer des clôtures sur tout ou partie de la voie ferrée ; il peut également exiger de poser des barrières au croisement des chemins fréquentés.

Les dispositions du précédent paragraphe sont également applicables aux concessions de chemins de fer industriels destinés à desservir des exploitations particulières.

ARTICLE 43

Lorsqu'il y a lieu à expropriation pour l'établissement des voies ferrées concédées par les départements ou les communes, l'expropriation est poursuivie conformément au paragraphe 2 et suivant de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux.

ARTICLE 44

Un état provisoire des recettes brutes de l'exploitation est remis tous les trois mois au préfet. Le compte rendu détaillé des résultats de l'exploitation, comprenant les dépenses d'établissement et d'ex-

exploitation et les recettes brutes, est remis tous les ans au Préfet ou au maire, suivant le cas et au Ministre des Travaux Publics.

Ce compte rendu est publié s'il y a lieu. Le modèle des documents à fournir est arrêté par le Ministre des Travaux publics.

ARTICLE 45

Les voies ferrées établies sur les quais des ports maritimes ou des ports de navigation intérieure, lorsqu'elles n'ont pas le caractère d'embranchements particuliers, sont soumises, au point de vue de la concession et du régime financier, aux mêmes règles que les lignes d'intérêt général ou d'intérêt local dont elles sont les annexes.

Elles peuvent toujours être rachetées indépendamment du réseau auquel elles se rattachent, dans les conditions prévues à l'article 38 ci-dessus.

Lorsque les voies ferrées établies sur les quais d'un port ne constituent pas une dépendance des lignes aboutissant à ce port, elles sont établies ou concédées par l'État.

Dans ce cas, leur établissement est déclaré d'utilité publique par décret délibéré en Conseil d'État, après une enquête dans les formes déterminées par le règlement d'administration publique prévu à l'article 4 ci-dessus.

Quel que soit leur caractère, elles sont soumises,

au point de vue de la police, aux dispositions spéciales édictées dans les règlements d'administration publique prévus au 3° et au 4° de l'article 46 ci-après.

ARTICLE 46

Des règlements d'administration publique déterminent :

1° Les justifications à fournir par les concessionnaires ou par les départements ou les communes, pour établir les recettes et les dépenses annuelles ;

2° Les conditions dans lesquelles seront fixées et payées les subventions dues par l'État, les départements ou les communes, ainsi que celles dans lesquelles la part des bénéfices revenant à l'État, aux départements et aux communes sera fixée et recouvrée ;

3° Les conditions spéciales auxquelles doivent satisfaire, tant pour la construction que pour l'exploitation, les voies ferrées établies sur les voies publiques ;

4° Les rapports entre le service de ces voies et les autres services intéressés ;

5° Les dispositions spéciales à prévoir en cas d'exploitation directe par les départements ou les communes ;

6° Et d'une manière générale toutes les dispositions nécessaires à l'exécution de la présente loi.

ARTICLE 47

Les conventions ou cahiers des charges annexées à l'acte déclaratif d'utilité publique d'une voie ferrée d'intérêt local devront à l'avenir comprendre des dispositions relatives aux conditions du travail et à la retraite du personnel.

ARTICLE 48

La loi du 11 juin 1880 est abrogée.

Toutefois, celles de ses dispositions qui règlent les subventions de l'État pourront être appliquées aux lignes nouvelles ayant le caractère d'annexes complétant les réseaux antérieurement concédés sous le régime de cette loi.

Vu : le Doyen,
CAUWÈS

Vu : le Président de la thèse,
BEAUREGARD

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
LIARD

BIBLIOGRAPHIE

- COLSON. — Cours d'économie politique professé à l'École Nationale des Ponts et Chaussées (1907).
- Abrégé de la législation des chemins de fer et tramways (1901).
 - Exposé au Congrès international des chemins de fer, 7^e session Washington (1905) Question 18.
- PICARD. — Traité des chemins de fer (1887).
- Les chemins de fer français (1884).
- BERTHELEMY. — Traité élémentaire de droit administratif (1910).
- MARLIO, MAZERAT, VERGNIAUD et GODFERNAUX. — Voies ferrées-France, Algérie, Tunisie et Colonies Françaises (1912).
- BONNEAU et SCHLEMMER. — Recueil de documents relatifs à l'histoire parlementaire des chemins de fer français (1898).
- J.-B. KRANTZ. — Observations sur les chemins de fer économiques (1875).
- A. SARTIAUX. — Les chemins de fer d'intérêt local. (*Journal des Economistes*, 15 août 1876.)
- POLONCEAU. — Note sur l'exploitation secondaire de certaines lignes de chemins de fer (*Annales des mines* 1882).
- FÉLIX MARTIN. — Du régime des chemins de fer secondaires en France (1891).
- LADAME. — Les Compagnies secondaires de chemins de fer devant le Parlement (1878).

- E. CHABRIER. — Les chemins de fer départementaux et les grandes compagnies (1890).
- Les tramways dans les campagnes : voies et moyens (1877).
- Les chemins de fer d'intérêt local sur routes (1879).
- ISAAC PÉREIRE. — La question des chemins de fer (1879).
- NOBLEMAIRE. — Notes sur les chemins de fer départementaux (*Annales des Ponts et Chaussées*, Mémoires, t. 18, 1889).
- A. DE LAPPARENT. — Les chemins de fer économiques (1889).
- GOSCHLER. — Les chemins de fer nécessaires (1873).
- SARTIAUX et BANDERALL. — Rapport présenté au Comité de l'exploitation technique des chemins de fer, au nom de la sous-commission du matériel des chemins de fer de la Corse (*Annales des mines*, mai-juin 1883).
- TAVERNIER. — Note sur l'exploitation locale des grandes compagnies et la nécessité de réformes décentralisatrices (*Annales des Ponts et Chaussées*, Mémoires et documents 1898).
- LACAN. — Thèse Paris (1898).
- R. LASSALIE. — Thèse Paris, 1910.
- Documents parlementaires.
- Statistiques générales des chemins de fer.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.

Pages

Limitation et définition du sujet. Les différents intérêts en jeu dans la constitution d'un réseau ferré. Les phases principales du mouvement de création des chemins de fer depuis les origines jusqu'aux premières tentatives de décentralisation	5
§ 1. — Délimitation du sujet	5
§ 2. — Les premiers chemins de fer.	8

PREMIÈRE PARTIE. — Les chemins de fer d'intérêt local. — Conceptions et principes.

CHAPITRE PREMIER. — L'intérêt local	17
§ 1. — Les origines de l'idée d'intérêt local en matière de chemins de fer	17
§ 2. — Définition du chemin de fer d'intérêt local.	21
CHAPITRE II. — Ce que doit être un chemin de fer d'intérêt local	30
§ 1. — L'instrument des petits transports	30
§ 2. — Nécessité des petites compagnies	45
§ 3. — Rapports des grandes compagnies avec les compagnies locales	48
CHAPITRE III. — Voies et moyens. Concours financier de l'État et des localités	54
§ 1. — Généralités.	54
§ 2. — Les subventions forfaitaires	59
§ 3. — La garantie d'intérêt et le partage des bénéfices	60

DEUXIÈME PARTIE. — Les réalisations.

CHAPITRE PREMIER. — La loi du 12 juillet 1865 et ses conséquences	78
CHAPITRE II. — Le plan Freycinet et la prédominance de l'intérêt général dans la période de 1875 à 1880	94
§ 1. — Constitution du réseau d'Etat.	94
§ 2. — Le classement de 1879	97
CHAPITRE III. — La loi de 1880. Retour à la décentralisation	111
§ 1. — Les origines de la loi du 11 juin 1880	111
§ 2. — La législation de 1880	117
§ 3. — Les résultats de la loi de 1880	123
§ 4. — Critiques dirigées contre la loi de 1880. Moyens employés dans la pratique pour remédier aux défauts de la législation	156
§ 5. — Les propositions de révision	166
CHAPITRE IV. — Le projet de loi de 1910	173
§ 1. — Classification des voies ferrées d'intérêt local	176
§ 2. — Autorité concédante	179
§ 3. — Nature de l'acte déclaratif d'utilité publique	182
§ 4. — Procédure	185
§ 5. — Subventions de l'Etat et régime financier.	186
§ 6. — Dispositions diverses.	210
CONCLUSIONS. — La situation actuelle des voies ferrées d'intérêt local en France, par rapport aux législations étrangères	216
ANNEXE. — Texte du projet de loi de 1910 relatif aux voies ferrées d'intérêt local.	255
BIBLIOGRAPHIE	281

